

TESIS

**EL CONCEPTO DE DESARROLLO EN EL MARCO DEL DERECHO
ADMINISTRATIVO TERRITORIAL
CASO: RAPE - REGIÓN CENTRAL**

Liliana Alejandra Castañeda Rubiano



UNIVERSIDAD DEL ROSARIO

COLEGIO MAYOR NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA

MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

Bogotá, Colombia

Febrero, 2019

**EL CONCEPTO DE DESARROLLO EN EL MARCO DEL DERECHO
ADMINISTRATIVO TERRITORIAL
CASO: RAPE - REGIÓN CENTRAL**

Maestría en Derecho Administrativo

Liliana Alejandra Castañeda Rubiano

Director: Prof. Grenfieth de J. Sierra Cadena (Dr.)

COLEGIO MAYOR NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA

MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

Bogotá, Colombia

Febrero, 2019

Agradecimientos

Deseo expresar mis agradecimientos, primero a Dios, de quien proviene toda virtud en la búsqueda y consolidación del conocimiento, la gloria y honra sean para Él, quien por medio del Espíritu Santo con su infinito amor guio cada uno de mis pasos hasta culminar este trabajo académico.

A las personas que han apoyado el desarrollo del presente trabajo de investigación fruto de mi esfuerzo, perseverancia y dedicación, ya que, con su apoyo y motivación, me animaron a seguir adelante para el logro de este objetivo.

En forma especial, a mi madre Gladys Rubiano Forero y a mi esposo Fernando Pecha por su apoyo, comprensión y amor incondicional. De igual manera, a mi asesor de tesis, el doctor Grenfieth de J. Sierra Cadena, por su acompañamiento, sus consejos y colaboración en este proceso.

La autora.

Resumen

La región y los procesos de regionalización para el desarrollo en la organización territorial, son nociones ampliamente discutidas por la academia. Al respecto, la presente investigación, realiza un análisis acerca de la creación de la Región Administrativa y de Planificación (RAP), en especial de la RAPE – Región Central, para estudiar la noción de desarrollo desde el derecho administrativo, situación resultante del modelo de organización del territorio que establecen la Constitución Política de Colombia de 1991, y la Ley 1454 de 2011, por la cual se expide la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT). Este trabajo analiza los conceptos de región, junto con la noción de desarrollo en aras de aumentar la comprensión acerca de los elementos que brindan la Constitución y el derecho administrativo a las dinámicas de desarrollo, con el objeto de alcanzar una mejor organización jurídica y administrativa del país. También se analizan los componentes de la Ley y se estudian algunos procesos de participación ciudadana en los asuntos locales y regionales, para dirimir la noción de desarrollo a raíz del mandato constitucional dado a la Región Administrativa y de Planificación, cuyo objeto principal es el desarrollo económico y social del respectivo territorio, todo ello para fortalecer la descentralización e institucionalidad territorial en Colombia, lo cual presenta un desafío al analizar la forma como las regiones y territorios encajan en este proceso que implica cambios en las estructuras y dinámicas del derecho administrativo con el objeto de garantizar efectividad de derechos económicos y sociales, y la inclusión de una concepción diferente de la noción de desarrollo: ¿El derecho administrativo tiene que decir algo sobre el desarrollo?

Palabras clave: ordenamiento territorial, región administrativa y de planificación, descentralización administrativa, autonomía territorial, desarrollo económico y social.

Abstract

The region and the processes of regionalization in the territorial organization for development, are notions widely discussed by the academy. This research, makes an analysis about the creation of the Administrative and Planning Region (RAP), especially the RAPE - Central Region, to address the notion of development from administrative law, a situation resulting from the model of organization of the territory that establishes both the Political Constitution of Colombia of 1991, and Law 1454 of 2011 by which the Organic Law of Territorial Organization (LOOT) is issued. The present work analyzes the concepts of region, together with the notion of development in order to increase the understanding about the elements that the Constitution and the administrative law offer to the dynamics of development, to reach a better legal and administrative organization of the country. The components of the Law are also analyzed and some processes of citizen participation in local and regional issues are addressed to settle the notion of development following the constitutional mandate given to the Administrative and Planning Region, whose main objective is economic development and of the respective territory, all with the purpose of strengthening territorial decentralization and institutionalization in Colombia, which presents a challenge when analyzing the way in which regions and territories fit into this process, involving changes in the structures and dynamics of administrative law to guarantee the effectiveness of economic and social rights, and the inclusion of a different conception of the notion of development: ¿Does administrative law have to say something about development?

Keywords: territorial planning, administrative and planning region, administrative decentralization, territorial autonomy, economic and social development.

Contenido

Resumen	4
Abstract	5
Introducción.....	8
Objeto de la Investigación.....	8
Campo de la investigación	10
Realidades de la investigación y/o Estado del arte.....	15
Planteamiento del problema	18
Objetivo general	18
Objetivos específicos.....	18
Desafíos de la investigación	19
Metodología de la investigación.....	19
Plan de la tesis	20
Parte A. Modelo de Organización y Desarrollo del Territorio	21
Capítulo 1. Fundamentos.....	21
1.1 Antecedentes	21
1.2 Evolución de la institucionalidad regional en Colombia.....	22
1.3 La región en la Asamblea Nacional Constituyente	28
1.4 Marco legal.....	34
1.5. Organización del territorio y las regiones en la LOOT.	36
1.6 Condiciones de las RAP y de la RAPE en la organización territorial.	42
Capítulo 2. Planificación	53
2.1 Acerca del proceso de regionalización.....	53
2.2 La planeación estratégica para el desarrollo.....	57
2.3 La base política de los instrumentos de planeación del desarrollo.....	60
2.4 Planificación y desarrollo local.	61

2.5	Políticas de ordenamiento territorial	66
Parte B. Noción de desarrollo en el proceso de regionalización		70
Capítulo 3. Principios		71
3.1	Teorías acerca de la noción de desarrollo.....	71
3.2	Colombia y el Plan de desarrollo	75
3.3.	Desarrollo regional sostenible.....	79
3.4	Principios de derecho administrativo entorno al desarrollo	81
3.5	La búsqueda del desarrollo económico y social regional.....	98
3.6	Según la doctrina.....	98
3.7	Según las instituciones	103
Capítulo 4. Región administrativa y de planificación		107
4.1	El origen asociativo de la RAPE – Región Central	108
4.2	Los hechos regionales.....	110
4.3	La planeación en el marco de la RAPE.....	113
4.4	Plan estratégico de la RAPE.....	114
4.5	La RAP una propuesta generadora de desarrollo económico y social.....	119
Conclusiones		129
Referencias		133
Listado de gráficas.....		135
Listado de tablas.....		135
Anexo A.....		135

Introducción

Objeto de la investigación

Los procesos que enmarcan la regionalización y establecen la organización territorial de Colombia, ofrecen importantes aspectos para el análisis jurídico que además de ser complejos, exigen detenerse en lo conceptual, dado que no siempre hay una clara definición de la noción de región, sus fronteras, administración, oportunidades de desarrollo y usos. De tal manera que se convierten por lo tanto, en asuntos que requieren estudiarse desde diversas ópticas del derecho, en especial desde la teoría de la administración territorial.

A partir de la Constitución de 1991, la división territorial regional quedó expresamente ligada a la noción de desarrollo social y económico. Por lo tanto, ¿Es posible estudiar la región desde el derecho administrativo? ¿Acaso, el desarrollo socio-económico no es uno de los campos escasamente tratados por los juristas y el derecho? Este último planteamiento corresponde a un campo poco estudiado por el derecho administrativo en cuanto a su noción y alcances, y genera un interrogante adicional. ¿El derecho administrativo como debe asumir la noción de desarrollo, específicamente en el ámbito del ordenamiento territorial?

Sobre la base de las relaciones que surgen entre región, desarrollo territorial y derecho administrativo, el presente trabajo tiene por objeto analizar la noción de desarrollo, proceso para el cual se ha tomado como ejemplo, las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP), en particular la Región Central (RAPE), a partir de un interrogante básico: ¿la noción de desarrollo debe o no, ser un aspecto propio del derecho administrativo?

La razón del estudio obedece a que al quedar constitucionalmente plasmado que el objeto principal de las regiones es la búsqueda de desarrollo económico y social, es importante cuestionarse y mirar en retrospectiva, aquellos aciertos y desaciertos resultantes de las figuras de organización territorial que con vocación regional han existido para lograr el desarrollo, y cómo el derecho administrativo trata esa noción de desarrollo, para aportar y avanzar en el nuevo proceso de configuración regional y en especial, ante la problemática de efectividad jurídica de los derechos económicos y sociales.

La noción y el alcance del concepto de desarrollo es un problema de efectividad jurídica y técnica que impacta sobre los Derechos Económicos y Sociales (DES), como derechos humanos encaminados a garantizar las condiciones sociales y económicas básicas necesarias para una vida en dignidad y libertad, movilizar los esfuerzos colectivos, desarrollar comunidades y escenarios, en este caso regionales, que conduzcan a la justicia económica, el bienestar social, la participación y la igualdad. Lo anterior se deriva en el entendido de que en la región, se establecen unas relaciones sociales y económicas entre los habitantes que se convierten en la expresión de necesidades y aspiraciones propias, a las cuales corresponden determinados derechos que implican una responsabilidad del Estado en la búsqueda de un desarrollo territorial armónico y equilibrado. Los Derechos Económicos y Sociales y el desarrollo van unidos, porque la efectividad de los DES está condicionada por el modelo de desarrollo.

La expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), no solo define los conceptos generales del ordenamiento territorial (OT), sino que además, es una norma que entre otros, resalta los siguientes principios: autonomía, descentralización, integración, regionalización, sostenibilidad, economía, buen gobierno y asociatividad. Este último se identifica como el gran principio rector de esta norma (asociatividad), teniendo en cuenta que la nueva apuesta del ordenamiento territorial contemplada en ella, busca propiciar la formación de asociaciones entre entidades territoriales de forma libre y voluntaria para conformar alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo. Es decir, desarrolla la organización territorial y la estructura a partir de los principios de unidad, garantizando al mismo tiempo, un ámbito de autonomía para sus entidades territoriales capaces de conformar alianzas estratégicas y producir economías de escala, generando sinergias y alianzas competitivas entre los gobiernos locales, en pro de la consecución de objetivos comunes para el desarrollo económico y social. De esta manera, se vislumbra que el desarrollo desde la óptica del derecho administrativo territorial (entendido como la relación entre el derecho administrativo y el ordenamiento territorial), ha sido considerado como un tema de asociatividad¹ de entidades

¹ Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT). Esquemas asociativos territoriales. “ARTÍCULO 9°. Objeto. El Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo autónomo y autosostenible de las comunidades” (...) “Igualmente, el Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales nacionales y las de

territoriales, de traslado de competencias y de recursos, noción de desarrollo que eventualmente, puede resultar un tanto reduccionista.

Campo de la investigación

La noción de desarrollo nunca podrá ser un concepto estático porque implica diversos procesos de cambio en las formas de pensar en el tiempo, en las personas y en la función administrativa, abarcando transformaciones constantes orientadas a gestionar diferencias en la calidad de vida de la sociedad, con una dinámica consciente de redefinirse constantemente a fin de cumplir con determinadas premisas. Pero en definitiva, con la intención de consolidar cada vez más, el modelo económico y social perseguido por cada gobierno, en aras de alcanzar objetivos particulares de progreso. En consecuencia, es natural que en el transcurso del tiempo, el concepto de desarrollo vaya sufriendo cambios e incorporando nuevos elementos, por lo cual es objeto de crítica y controversia y por lo tanto, es preciso observar los cambios a partir de la historia y desde sus dimensiones económica, humana y ambiental.

El actual modelo territorial de Colombia se incorporó en el artículo 1 de la Constitución Política (CP), de 1991: "... Colombia es un Estado... organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales...", principios estructurales y orientadores del OT que fueron desarrollados en el título XI "De la Organización Territorial", de donde se desprende un mandato geopolítico claro: "Colombia podrá regionalizarse"² fuera de la división general del territorio para cumplir las funciones y servicios a cargo del Estado³, permitiendo primero, a dos o más departamentos conformar una región (RAP) según el artículo 306⁴, y luego, podrá solicitar la conversión a región como entidad territorial (RET) según el artículo 307⁵, y para el caso especial de la Región

países vecinos y fronterizos tendientes a la conformación de alianzas estratégicas que promuevan el desarrollo social, económico y cultural".

² Constitución Política de Colombia. "ARTÍCULO 286. Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley".

³ Constitución Política de Colombia. "ARTÍCULO 285. Fuera de la división general del territorio, habrá las que determine la ley para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado".

⁴ Constitución Política de Colombia. "ARTÍCULO 306. Dos o más departamentos podrán constituirse (sic) en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio".

⁵ Constitución Política de Colombia. "ARTÍCULO 307. La respectiva ley orgánica, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, establecerá las condiciones para solicitar la conversión de la Región en

Administrativa y de Planificación Especial (RAPE), el artículo 325⁶ posibilitó su conformación, con base en el articulado constitucional que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial desarrolló y que se conoce como LOOT.

El artículo 288 de la CP señala que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, y que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley. Sin embargo, hoy día no existen regiones como entidades territoriales, no hay una precisión que permita identificar si las regiones cuentan o pueden contar con las herramientas y condiciones para que en verdad, los mencionados contenedores territoriales generen desarrollo económico y social, bajo los principios rectores del citado artículo.

Se debe precisar que el ordenamiento territorial siempre se ha limitado a un ejercicio exclusivamente normativo técnico de distribución y determinación legal de competencias locales, mediante la atribución de competencias por vía legislativa, y enumeradas en forma taxativa. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 1454 de 2011, el término competencia designa “la facultad o poder jurídico que tienen la Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial para atender de manera general responsabilidades estatales”.

Es indudable que el ordenamiento del territorio es necesario para que cada nivel de gobierno tenga claridad acerca de las responsabilidades y facultades que le corresponden y así, atender los asuntos políticos, administrativos, ambientales, fiscales y geográficos que implica la generación de desarrollo, de manera que su diseño ha de considerar también, las necesidades básicas insatisfechas, las capacidades institucionales y las particularidades culturales, sociales, demográficas y económicas del territorio en aras de alcanzar mejores

entidad territorial. La decisión tomada por el Congreso se someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados”.

⁶ Constitución Política de Colombia. “ARTICULO 325. Con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, dentro de las condiciones que fijen la Constitución y la ley, el Distrito Capital podrá conformar un área metropolitana con los municipios circunvecinos y una región con otras entidades territoriales de carácter departamental”.

oportunidades y mayores indicadores de desarrollo, movilizandolos esfuerzos colectivos para que las comunidades alcancen justicia económica, bienestar social, participación e igualdad.

De esta manera, se observa que desde el derecho, la noción de desarrollo se toma como un asunto de asociatividad de entidades territoriales, de traslado de competencias y de recursos. Si bien, la LOOT reconoce los desequilibrios en el desarrollo económico, social y ambiental que existen entre las diferentes regiones geográficas del país, desarrolla mecanismos como la asociatividad, con el fin de mejorar la eficacia, fortalecer la descentralización y el traslado de competencias, buscando superar dichos desequilibrios. Para el constituyente de 1991, el modelo de desarrollo vigente en el país, estaba caracterizado por la concentración y el centralismo agobiantes que no le permitían a las regiones, las mismas oportunidades para el despliegue de sus potencialidades y por ende, la contribución al desarrollo nacional, situación que se mantiene, aunque en menor grado.

Sin embargo, este trabajo en el plano del derecho administrativo territorial, plantea que la noción de desarrollo y su alcance se trasladan a un tema de efectividad jurídica y técnica de Derechos Económicos y Sociales de las personas, semejante a la forma como los derechos pueden garantizar las condiciones sociales y económicas básicas necesarias para una vida en dignidad y libertad. Una articulación de principios que deben garantizarse y converger con la función administrativa y la planificación, en busca de movilizar los esfuerzos colectivos para desarrollar comunidades y marcos que conduzcan a la justicia económica, el bienestar social, la participación y la igualdad, en este caso en un nivel regional.

Es necesario iniciar, estableciendo el significado de desarrollo. De manera básica, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española⁷ lo define bajo distintas acepciones, y entre ellas, las que más se concatenan con el objeto de estudio. La primera lo define como la “Acción y efecto de desarrollar o desarrollarse”, y en segunda instancia, lo considera como “Evolución de una economía hacia mejores niveles de vida”. Sin embargo, frente a la noción de desarrollo, entendida como crecimiento económico, mucho se ha discutido porque se asegura que hay una perversa intención bajo sus buenas intenciones de una producción creciente, debido a que a toda producción le corresponde necesariamente una destrucción.

⁷ Diccionario RAE. Madrid, 2017.

La noción económica del desarrollo ha sido tomada como un problema de crecimiento económico, una economía de mercado que pretende medir el desarrollo frente al crecimiento del indicador Producto Interno Bruto (PIB). De acuerdo con Velásquez Muñoz (2012), en términos simples “la idea es producir más bienes y servicios dentro de una unidad territorial determinada, y que los bienes y servicios que se producen sean de mayor valor agregado que los que se dejaron de producir”, un concepto que puede significar desarrollo en la actual configuración del ordenamiento territorial, al verificarse que ha sido criterio para integrar entidades territoriales en la conformación de región.

El primer informe mundial sobre desarrollo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD por sus siglas en español), señaló que:

El objetivo del desarrollo es ampliar la gama de posibilidades ofrecidas a la población, que permitan hacer más democrático y participativo al desarrollo. Estas opciones deben incluir la posibilidad de acceder al ingreso y al empleo, a la educación, a los cuidados sanitarios y a un medio ambiente limpio y carente de riesgos. El individuo debe igualmente tener la posibilidad de participar plenamente en las decisiones de la comunidad y disfrutar de las libertades humanas, económicas y políticas.

Con base en lo expuesto, resulta muy importante referirse a la denominada Región Central, que en el país, es el primer esquema asociativo regional creado en septiembre de 2014, y denominada Región Administrativa y de Planeación Especial (RAPE), constituida mediante convenio⁸ suscrito por los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta, Tolima y Bogotá D.C., con el propósito de impulsar y articular planes regionales de desarrollo económico y social en sus respectivos territorios.

La Región Central es una persona jurídica de derecho público, de naturaleza asociativa del orden territorial regional que además de personería jurídica, posee autonomía administrativa y patrimonio propio, de manera que se consolida como el primer laboratorio territorial de ejecución de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT).

⁸ Convenio 1676 de 2014. “CLÁUSULA SEGUNDA: ALCANCE Y FINALIDAD. Mediante el presente convenio las partes constituyen la Región Administrativa y de Planeación Especial – RAPE Región Central con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, así como el desarrollo económico y social, la inversión, la competitividad del territorio objeto de su competencia y el bienestar de sus habitantes”.

Si bien, la Región Central posee autonomía administrativa y patrimonio propio, en principio resulta de gran relevancia diferenciar dos conceptos clave, a saber: descentralización y autonomía que aunque cercanos e íntimamente relacionados en el diseño institucional colombiano, según la Corte Constitucional, se diferencian cuando se manifiesta sobre autonomía regional y descentralización, estableciendo:

La autonomía y la descentralización entrecruzan sus mecanismos de acción en múltiples aspectos. Sin embargo, responden a ópticas diferentes: Mientras la descentralización busca una mayor libertad de las instancias periféricas - territoriales y funcionales - en la toma de sus decisiones y, como consecuencia de ello, una mayor eficiencia en el manejo de la cosa pública, la autonomía encauza sus propósitos hacia la mayor libertad de los asociados en aras de un mayor bienestar y control de sus propios intereses⁹.

El actual proceso de organización territorial en Colombia con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), Ley 1454 de 2011, asume la región como una unidad territorial transicional capaz de diseñar políticas públicas regionales que conlleven al desarrollo económico y social de los territorios, evidenciando que la dinámica de los procesos de globalización repercuten en la realidad espacial y en la lógica del ordenamiento territorial de las naciones. Sin embargo, al reconocerse esta realidad, no es clara la noción o el alcance del desarrollo que se pretende perseguir al consolidar regiones desde el derecho administrativo territorial y por lo tanto, esta investigación indagará por el carácter que se les ha otorgado a las regiones desde su origen constitucional.

En este orden de ideas, se evidencia que aunque la Ley tiene por objeto básico ordenar el territorio de manera que sea posible ejecutar planes de acción estratégicos bajo el principio de asociatividad, conforme con criterios u orientaciones determinadas, también pretende regular el paso temporal de las RAP hacia las RET. En el caso colombiano, el ordenamiento territorial aterriza el proyecto de Estado establecido en la Constitución de 1991, al referirse a un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales y a la vez, la LOOT debería ocuparse esencialmente de establecer las competencias, entidades, autoridades, recursos, funciones y servicios

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-478 del 6 de agosto de 1992.

necesarios para responder a la lógica de la descentralización y a la garantía de la autonomía de los entes territoriales, garantizando el desarrollo sostenible para las nuevas generaciones.

En el anterior contexto, uno de los principales aportes de la presente investigación es analizar desde el derecho administrativo y la administración pública y el territorio, las implicaciones que se derivan del modelo regional en Colombia, específicamente en cuanto a la figura de las RAP, como laboratorio regional de organización territorial orientado a generar desarrollo para aportar a la noción desde el derecho administrativo territorial que no solo permita identificar a qué se refiere sino también, estudiar la forma como se han constituido las regiones, su carácter, naturaleza jurídica y técnica, y la forma como se ha concebido el tema territorial para gestionar el desarrollo del país y las regiones.

Realidades de la investigación y/o Estado del arte

En las últimas décadas, ha sido relevante establecer qué ha pasado con las regiones para el desarrollo, el estado de la Jurisprudencia, y revisar el estado de la doctrina, un acercamiento a lo que se ha dicho frente al objeto de estudio, y cómo el derecho administrativo territorial ha tomado la noción de desarrollo como una noción económica. De manera insistente, se ha presentado la idea de que los gobiernos nacionales ya no pueden asumir toda la responsabilidad del desarrollo del territorio, pues los desafíos específicos también son preponderantes para definir los espacios metropolitanos y regionales (Prats, 2004, p. 37).

El 23 de agosto de 2010, el Gobierno Nacional presentó el proyecto de Ley "Por la cual se dictan normas orgánicas de ordenamiento territorial", siendo la décimo novena vez que se presentaba ante el Congreso de la República este tipo de proyecto, de lo cual se deduce que se necesitaron 20 años para que el país lograra, en virtud de la labor legislativa, convertir este proyecto en lo que hoy es la LOOT, y cumplir con la tarea consagrada en la Constitución de 1991, es decir, tener una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, que de acuerdo con el Gobierno, tenga la posibilidad de abonar el camino hacia la superación de las desigualdades sociales, al permitir canalizar los recursos de manera eficaz, y permitiendo a cada región del país, participar de los diferentes proyectos de inversión.

Una vez promulgada la Ley 1454 en el año 2011, se definió el ordenamiento territorial como un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y como parte de un proceso de construcción colectiva de país (Vargas Ll., 2014). Sin embargo, es importante mencionar que el concepto general de ordenamiento territorial se refiere más a una política que permite maximizar la eficiencia económica del territorio, estableciendo su cohesión social, política y cultural en forma sostenible, con el objeto de fomentar un desarrollo armónico y equitativo, del cual pueden participar las comunidades local, regional y nacional, para garantizar una mejor calidad de vida de toda la población. Surge entonces, otro concepto más amplio, la Región Administrativa y de Planificación (RAP), cuyo fin es unir fortalezas y superar de manera conjunta, gracias al apoyo mutuo, las debilidades para lograr incrementar el desarrollo económico y social de las regiones.

El ordenamiento territorial posibilita un conocimiento general de las características del territorio, valorando los recursos naturales para orientar su posible uso, estableciendo áreas de oferta y prioridades, de modo tal que se promueva el uso del territorio, acorde con sus características. También permite contar con un diagnóstico espacial para contextualizar y mejorar la planificación sectorial, incorporando procedimientos formales de participación, legitimando la toma de decisiones, explicando los objetivos territoriales sectoriales, previendo los potenciales conflictos y coordinando las demandas de los territorios. Entre los objetivos del ordenamiento territorial se encuentra:

- Impulsar el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones
- Promover el mejoramiento de la calidad de vida
- Gestionar los recursos naturales en forma responsable
- Proteger el medio ambiente
- Alcanzar una utilización del territorio lo más racional posible

Mediante una de las herramientas de planificación, históricamente y en general, los planes de ordenamiento territorial se han caracterizado por implementar componentes estratégicos y flexibles, integrados en una base estructural heredada de la planificación tradicional y en cuya ejecución, la participación se convierte en el soporte y legitimación de la flexibilidad. De igual forma, la LOOT determina los principios que regirán el ordenamiento territorial, a saber: soberanía y unidad nacional; autonomía, descentralización, integración,

regionalización, sostenibilidad, participación, solidaridad y equidad territorial; diversidad, gradualidad y flexibilidad; perspectiva, paz y convivencia; asociatividad, responsabilidad y transparencia; equidad social y equilibrio territorial; economía, buen gobierno y multietnicidad (Ley 1454, 2011).

Además y de forma innovadora, crea algunas entidades operativas como son:

- 1) La Comisión de Ordenamiento Territorial (COT), encargada de evaluar, revisar y sugerir al Gobierno Nacional y al Congreso de la República la adopción de políticas, desarrollos legislativos y criterios para la mejor organización del territorio.
- 2) El Fondo de Desarrollo Regional cuyo objeto es administrar las regalías y compensaciones que se destinen para financiar proyectos de interés regional.
- 3) Las Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial para orientar las acciones en materia de ordenamiento y participar en la elaboración del proyecto estratégico regional de ordenamiento territorial.

También establece esquemas asociativos para las entidades territoriales, buscando que se establezcan alianzas estratégicas para impulsar el desarrollo, la competitividad y las economías de escala en la organización territorial. Entre ellas se puede mencionar las siguientes: las regiones administrativas y de planificación; las regiones de planeación y gestión; las asociaciones de departamentos; las áreas metropolitanas; las asociaciones de distritos especiales; las provincias administrativas y de planificación; y las asociaciones de municipios.

Los esquemas asociativos mencionados facultan a la Nación para contratar o establecer convenios con entidades territoriales, asociaciones de entidades territoriales y áreas metropolitanas. La ejecución asociada de proyectos estratégicos de desarrollo territorial por medio de contratos o convenios, distribuye las competencias en materia de ordenamiento territorial a la Nación, los departamentos, los distritos especiales y los municipios.

Así mismo, faculta a la Nación y a los órganos del nivel central para delegar en las entidades territoriales o en los diferentes esquemas asociativos territoriales y en las áreas metropolitanas, mediante convenios o contratos plan, atribuciones propias de los organismos y

entidades públicas de la Nación, así como de las entidades e institutos descentralizados del orden nacional.

En cualquier caso, es importante señalar que la expedición de la LOOT puede significar un avance para el país y en consecuencia, implica la necesidad de fortalecer los instrumentos que contempla en su reglamentación para cumplir los lineamientos reales que apunten al desarrollo regional esperado y se aproximen a una noción de desarrollo desde el derecho administrativo que aporte al ordenamiento del territorio.

Planteamiento del problema

El problema objeto de análisis en esta investigación, y en aras de aportar elementos en su solución, es la aproximación a la noción de desarrollo desde el derecho administrativo, de manera que contribuya a fortalecer la gobernanza y la gestión orientada a resultados, a partir del análisis del caso RAPE – Región Central. Por esta razón, el problema se plantea en los siguientes términos: ¿La noción de desarrollo debe ser o no, un aspecto propio del derecho administrativo?

Objetivo general

Aportar a la noción de desarrollo en el marco del derecho administrativo territorial, por medio del análisis de la Región Administrativa y de Planificación Especial (RAPE).

Objetivos específicos

- 1 Evaluar desde el derecho administrativo, la forma como la regionalización puede consolidar la noción de desarrollo económico y social.
- 2 Determinar los elementos básicos que se deben tener en cuenta desde el derecho administrativo para una mejor comprensión de la noción de desarrollo.
- 3 Establecer si la RAPE posee las herramientas necesarias para generar un adecuado desarrollo económico y social de los ciudadanos.

Desafíos de la investigación

La creación de las RAP ha significado un avance en la búsqueda de una verdadera organización regional que incentive la unión de fuerzas entre entes territoriales para incrementar el desarrollo económico y social de los mismos, pues al ser evidente la carencia de herramientas legales y procedimentales para guiar la efectiva implementación de este tipo de organización regional, se puede generar inseguridad en las autoridades encargadas de dirigir estas formas de organización, lo mismo que en los habitantes de las regiones que desconocen su existencia y por lo tanto, la forma como pueden hacer parte de las mismas y garantizar su progreso.

El desafío del presente trabajo de investigación es presentar elementos de análisis que desde el derecho administrativo, permitan una discusión que vaya más allá del tema de distribución de competencias y del análisis normativo de la LOOT, para aportar a la noción de desarrollo, teniendo en cuenta los aspectos de mayor relevancia que considera o debe considerar el derecho administrativo territorial, por medio de los cuales el Estado busca garantizar los derechos económicos y sociales de los ciudadanos y, por ende, la capacidad de la región para generar desarrollo.

Metodología de la investigación

Para cumplir con los objetivos planteados, el enfoque metodológico de esta investigación se basó en un análisis sistemático enfocado en los siguientes elementos: 1) un estudio sistemático de los parámetros descriptivos y explicativos de la doctrina jurídica relacionada con el ordenamiento territorial, la región, la planificación y la administración territorial para el desarrollo, complementado con la jurisprudencia respectiva; 2) un análisis jurídico de los principios que permiten al derecho administrativo aportar a la noción de desarrollo: el principio de subsidiariedad, de coordinación, de proporcionalidad, de precaución, y, de prevención que son en últimas, los que mayor oportunidad ofrecen para garantizar que la gestión regional procure la protección ambiental, la planificación, el desarrollo sostenible y los procesos de avance económico por medio de los cuales se puede generar desarrollo; 3) el conocimiento y análisis sistemático de la Región Administrativa y de Planificación Especial (RAPE) – Región Central como primer laboratorio territorial de ejecución de la LOOT.

Aunado a lo anterior, el método de investigación ofrece un análisis deductivo de la información recolectada, a partir de una serie de premisas y principios que se evidencian en los cuatro capítulos que incluyen el resultado del proceso investigativo. Por último y para recolectar la información, se hizo un estudio de las diversas fuentes bibliográficas, cuyo análisis permitió extraer conocimiento e información precisa para desarrollar la tesis.

Plan de la tesis

El presente trabajo se divide en dos partes, A y B. La parte A se ocupa del modelo de organización y desarrollo del territorio, inicialmente el capítulo 1 aborda los fundamentos y antecedentes sobre la forma como se ha ido desarrollando históricamente el ordenamiento territorial regional del país, una aproximación a la evolución institucional y al marco legal de la región en la organización territorial del Estado, y cuestiona las condiciones de las RAP y de la RAPE en la organización territorial como instancia para generar desarrollo. El capítulo 2 se ocupa de la planificación como función fundamental del proceso de organización del territorio en tanto busca propiciar una estructura de desarrollo precisa para el avance del país.

En la parte B, se estudia la noción de desarrollo en el proceso de regionalización, y se desarrollan dos capítulos más, a saber. El capítulo 3 presenta las teorías acerca de la noción de desarrollo. Hace una aproximación sobre cómo el derecho administrativo aporta a la noción de desarrollo a partir de los principios de autonomía territorial, coordinación, subsidiariedad y prevención, entre otros, para evidenciar que en la actualidad, la noción de desarrollo debe ser apropiada por el derecho administrativo sin caer en el reduccionismo frente al concepto mismo, observando que el contexto está íntimamente asociado con la efectividad jurídica de los derechos económicos y sociales en un dialogo interdisciplinario con otras ciencias. El capítulo 4 presenta el estudio de caso: RAPE- Región Central frente al tema del concepto de desarrollo en el marco del Derecho Administrativo territorial, analizando las RAP como propuestas generadoras de desarrollo económico y social, y su carácter transitorio hacia las Regiones Entidades Territoriales (RET).

Parte A. Modelo de organización y desarrollo del territorio

En Colombia, la región ha sido ampliamente estudiada desde los aspectos geográfico, cultural y político. Por esta razón, no ha sido ajena a su desarrollo como institución jurídica desde lo constitucional y lo administrativo ni como herramienta para la planificación territorial. Los modelos de ordenación territorial regional han presentado un recorrido histórico que podría denominarse de evolución e involución, puesto que se han creado instituciones de tipo regional con finalidades casi siempre relacionadas con el fortalecimiento del desarrollo económico y social, fin que en sí mismo es muy amplio y complejo de cuantificar en resultados. En esta primera parte, se presentan los fundamentos de la organización territorial y las regiones para el desarrollo, características relevantes como el marco legal y las condiciones de las RAP para aportar al desarrollo. En segunda instancia, se analiza la planificación como el poder regional para auto determinarse, respondiendo a las lógicas de su propio modelo de desarrollo.

Capítulo 1. Fundamentos

Como resultado del proceso de ordenamiento territorial, Colombia ha desarrollado una división político-administrativa con profundos desequilibrios socioeconómicos y tensas convivencias de zonas ricas y pobres que comparten una misma unidad administrativa, a pesar de los esfuerzos por implementar los procesos de descentralización y autonomía plasmados en la Constitución de 1991. En las últimas cinco décadas, el concepto de región se ha concebido como una forma de división del territorio para mejorar su administración y/o planificación bajo distintos nombres o institucionalidades, ofreciendo resultados acertados y desacertados, de donde se deriva que en la actualidad, sus componentes las definen como entidades territoriales con posibilidad de ser acreedoras de derechos para generar desarrollo. Este es pues, el tema central de este capítulo.

1.1 Antecedentes

El proceso de configuración regional desarrollado en el país, se inició desde la época prehispánica, cuando las comunidades tribales organizaron su espacio a partir de regiones que eran verdaderos Estados, cuyos gobernantes y sus guerreros se ocupaban de defender a toda

costa, para garantizar su supervivencia. En la Colonia, este carácter político de las regiones cedió su lugar a factores económicos y físico-geográficos que determinaron la conformación regional, y se mantuvo el predominio de la regionalidad histórica sobre la institucionalidad de las regiones en el proceso de construcción regional.

En el siglo XIX, los procesos económicos y las condiciones físico-geográficas se convirtieron en factores determinantes de las regiones que fueron afectados por rivalidades políticas que buscaban imponer un diseño de organización política y administrativa para el Estado naciente, derivadas de la inestabilidad que presentaba la estructura territorial del país, asociada a pugnas por el control político y territorial (Fals Borda O. , 2000).

Con el paso del tiempo, la regionalidad histórica sigue jugando un papel esencial en las decisiones políticas referidas a la organización política y administrativa del país, situación que cambia sustancialmente a partir del momento o cuando la institucionalidad regional entra a determinar la organización territorial, colocando en segundo plano los elementos históricos y culturales para dar prelación a objetivos de planificación regional, a partir de corporaciones autónomas regionales y, posteriormente, de las regiones de planificación.

1.2 Evolución de la institucionalidad regional en Colombia

Observar la evolución de la región como institución de nivel intermedio de gobierno en las últimas seis décadas del Estado colombiano, permite conocer las denominaciones y formas institucionales en las cuales ha sido enmarcada con el fin de generar desarrollo, iniciando por las CAR, después con los modelos de regionalización implementados por el DNP y otras entidades, y siguiendo con los CORPES, hasta llegar a los esquemas asociativos actuales.

Un recorrido histórico de evolución e involución con aciertos y desaciertos, gracias a la aplicación de diversos modelos de organización regional, unos de creación constitucional y otros de creación legal, pero aun así, la región todavía no está fortalecida en el escenario nacional como un nivel intermedio de gobierno que fortalezca la descentralización y la autonomía de los territorios, con asignación de recursos y competencias claras a cargo de las regiones.

El artículo 7 de la Constitución Política de 1886, había dado origen a la supra departamentalidad o mejor, a la regionalización, cuando mencionó la posibilidad de crear nuevas divisiones en el territorio nacional, para arreglar la prestación de algunos servicios públicos, posibilidad que en ese momento solo era viable, por tratarse de tres excepciones autorizadas por la Constitución: servicios fiscales, servicios militares e instrucción pública, cuyo desempeño administrativo podría cubrir territorios de mayor extensión que la departamental. Es decir, un departamento se podía unir a otro u otros para facilitar un interés nacional superior en las materias expresamente autorizadas por la Constitución.

El artículo 7 de la Constitución de 1886 fue modificado por el Acto Legislativo 3 de 1959, al establecer que para fomentar la economía, la división territorial podía no coincidir con la división general. Pero fue el Acto Legislativo 1 de 1968 el que de manera expresa, se refirió a la posibilidad de dividir el territorio para la planificación y el desarrollo económico y social por fuera de los límites departamentales.

La primera corporación autónoma regional del país fue la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC), que estableció el Decreto 3110 de 1954¹⁰ y hasta 1991, había 18 Corporaciones. Aunque en principio, su delimitación obedeció al manejo integrado de cuencas hidrográficas, sus límites tendieron a coincidir con los departamentos existentes, generando en muchos casos, duplicidad de funciones con estas entidades territoriales. Las funciones también se ampliaron hasta abarcar una gran variedad de objetivos, muchos de los cuales estaban muy alejados de la concepción hidrográfica inicial. Entre estos objetivos, se mencionaban algunos que se referían a proyectos de colonización, adecuación de tierras, proyectos de inversión energética, y desarrollo urbano (Arias Ferreira, 1988).

Tiempo después, la Ley 99 de 1993 reguló los criterios para conformar las Corporaciones Autónomas Regionales, introduciendo cambios en su naturaleza, funcionamiento y organización, aunado a un criterio de proximidad geográfica de las entidades territoriales participantes, formando un mismo ecosistema o conformasen una unidad geopolítica, biogeográfica o hídrica que constituiría la base territorial de la respectiva corporación autónoma regional. El objetivo principal de estas instituciones con vocación regional, se concentraba en la administración del medio ambiente y el aprovechamiento de los

¹⁰ En: https://www.redjurista.com/documents/d3110_54.aspx

recursos renovables, de acuerdo con la política nacional trazada por el Ministerio de Ambiente. Desde su creación, han sido establecimientos públicos dotados de personería jurídica y autonomía, para prestar uno o más servicios. Sin duda, fue el primer experimento de entidad regional para aplicar métodos modernos de técnica y administración para el desarrollo.

La Ley 99 de 1993 mantuvo algunas de las corporaciones regionales existentes a su entrada en vigencia, modificó otras y creó nuevas, hasta completar las 26 que existen en la actualidad. También creó siete regiones con régimen especial, con el propósito de garantizar el manejo sostenible de aquellas áreas que poseen grandes riquezas naturales y que exigen una protección privilegiada para su preservación.

De igual forma, esta Ley en su artículo 23 establece que las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público creados por la ley, y cuyo objeto es según el artículo 30, ejecutar políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento, conforme con las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente.

Origen institucional	Corporación
CAR creadas antes de la Ley 99 (mantienen estructura, denominación y jurisdicción)	CARDER CORPONARIÑO CORPONOR CORTOLIMA CRQ CORNARE CVC
CAR creadas antes de la Ley 99 (modifican denominación y/o jurisdicción)	CORPAMAG CORPOCESAR CORPOGUAJIRA CORPOCALDAS CRC CVC CAR CDMB
CAR creadas con la Ley 99	CARSUCRE CAM CORANTIOQUIA CRA CAS CORPOBOYACA CORPOCHIVOR CORPOGUAVIO

	CARDIQUE CSB CORPORINOQUIA
CDS (corporaciones para el desarrollo sostenible), creadas antes de la Ley 99 (modifican denominación y/o jurisdicción)	CORPOAMAZONIA CODECHOCO CORPOURABA
CDS creadas con la Ley 99 (nuevas)	CDA CORALINA CORMACARENA CORPOMOJANA

Gráfica 1. Creación y estructura de las CAR

Fuente: Canal, 2003; Rodríguez, 2014

En cuanto a esta experiencia regional, las CAR no pudieron potenciar el fenómeno del desarrollo regional porque se dedicaron a atender funciones y proyectos nacionales localizados en determinadas porciones del territorio. Claramente, aquí había un control más jerárquico que de tutela y muchas veces, su jurisdicción coincidió exactamente con los límites departamentales (López, 2012, p. 31).

Durante 1969 y 1984, el DNP implementó diferentes modelos de regionalización para la planificación del desarrollo, basados en teorías clásicas que han tratado de explicar y fomentar el desarrollo territorial, en su mayoría, para implementar políticas públicas sectoriales. Una metodología de planeación desde el nivel nacional, marcadamente centralista, cuyos constantes cambios de metodología y criterios para la división del territorio, generaron, desde antaño, un problema de definición y consolidación de identidad de una región. Nunca un nuevo modelo de regionalización coincidía con la división del anterior y por lo tanto, un departamento pudo en un año pertenecer a una región y en el año siguiente a otra. El fracaso de los modelos de organización territorial regional del DNP, se presentó por la imposibilidad institucional de crear identidad regional, descentralizar funciones y recursos del Gobierno hacia los territorios.

Años más tarde, se crearon las Regiones de Planificación con la expedición de la Ley 76 de 1985, con el fin de crear divisiones territoriales para garantizar una planificación equilibrada para el desarrollo regional, las cuales debían propiciar y fortalecer la integración económica y social de las entidades territoriales que integraban una región¹¹, ya que estas se

¹¹ Sobre los CORPES, Acosta Medina (2001), señala que su origen se debió en gran medida a la presión de la costa Atlántica para ser reconocida como región, una figura tomada como estrategia para promover la

conformaron a partir de la agrupación de departamentos. A cada región de planificación le correspondió un Consejo Regional de Planificación Económica y Social (CORPES), y dentro de sus funciones estaba fortalecer las entidades territoriales que las conformaban, y preparar los planes regionales de desarrollo (Ley 76, 1985, artículo 2).

Una reflexión crítica del análisis del estado del arte, evidencia que la capacidad de gestión de las mencionadas regiones de planificación fue variable, los lazos de coordinación interinstitucional entre los niveles administrativos del orden nacional, departamental y municipal, especialmente en cuanto a la planificación, se hacía de acuerdo con la disponibilidad de recursos financieros, debido a que la disponibilidad dependía de regalías por explotación de recursos naturales no renovables o por contribución de valorización de obras nacionales, entre otros, los cuales favorecieron por igual a las cinco regiones del país, configurándose unas con mayor capacidad de gestión que otras (Aldana, 2012, p. 19), y mientras las CAR tenían una organización de corte descentralizador, los CORPES tenían una marcada tendencia centralista coordinados por el Gobierno nacional.

Los logros que alcanzaron las regiones de planificación no fueron muy notorios, por evidenciarse grandes desequilibrios en el desarrollo regional; algunos departamentos no se fortalecieron y aunque la región representaba un instrumento fundamental para la planeación, no se desarrollaron como entidades políticas y sociales. El balance de los CORPES fue muy precario debido a la alta dependencia del Gobierno nacional y a la disminución de su capacidad de autodeterminación y autonomía por el DNP. También debe mencionarse, la falta de un proyecto socioeconómico que concentrara la atención de los departamentos involucrados, y el absurdo espacial de algunas regiones, expresado en su irracional tamaño. Entre los logros sobresalientes, se debe mencionar la gestión de intermediación ante el Gobierno nacional y el soporte técnico a determinadas acciones de los actores sociales regionales (León Fernández, 2014).

En consecuencia, los CORPES que se habían creado como división del territorio para planificar el desarrollo económico y social, sufrieron limitaciones inherentes en su estructura

definición de regiones, ante la imposibilidad de modificar la Constitución de 1886 en la cual, solo los municipios y los departamentos podían ser entidades territoriales. Para mayor información, Acosta Medina, Amylkar (2001). *Regiones administrativas de planeación*. Bogotá: Sociedad Geográfica de Colombia. En: http://www.sogeocol.edu.co/documentos/reg_activas.pdf

jurídica y presupuestal, por lo cual terminaron siendo subvalorados y tratados en forma peyorativa por el DPN, al carecer de participación en las instancias de definición de las macro políticas nacionales, y no poder elaborar planes de desarrollo regionales, por carecer de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, es decir, existían en una especie de limbo jurídico. Los CORPES se dedicaron entonces, al diseño y análisis de viabilidad de proyectos.

En 2001 y en cumplimiento de lo establecido en las Leyes 152 de 1994 y 290 de 1996, se inicia el desmonte y liquidación de los CORPES, con lo cual cumplieron su ciclo histórico y permitieron abrir el camino para crear las Regiones Administrativas y de Planeación (RAP), evitando al mismo tiempo, la desvalorización del nivel regional como instancia político-administrativa, un terreno que de alguna manera, habían ganado los CORPES.

Las características establecidas en la Constitución de 1991, definieron otras condiciones político-administrativas para constituir el nuevo orden territorial. La descentralización y autonomía territorial, la democracia participativa y las orientaciones frente a la división territorial para buscar el desarrollo, redefinieron la organización vigente, aunque se conservó la división departamental con todos los desafíos que ello implica, en cuanto a sus limitaciones y capacidades.

Ahora, las regiones y las provincias tienen mayor capacidad para actuar con más eficiencia y efectividad sobre la problemática local y son quizá, las entidades regionales que ofrecen el mayor potencial para contribuir a la búsqueda del nuevo orden territorial para la administración y planificación del desarrollo. Se trata de un nuevo orden en donde las entidades territoriales y administrativas pueden tener mayor poder para autodeterminarse, respondiendo a las lógicas de su desarrollo, noción que se puede desentrañar para que la sociedad regional participe más en la toma de decisiones, gracias al compromiso activo de los agentes que la integran.

Sin embargo, esta participación depende del camino que se siga en el proceso de construcción de estas entidades y los criterios que determinen su conformación. Por tal motivo, es una oportunidad histórica de cambio y reflexión sobre la noción de desarrollo y los principios del derecho administrativo que ayudan a materializar las lógicas propias de cada región e indagar

sobre el objetivo del nuevo orden territorial para saber, si se espera ajustar el territorio a las necesidades que imponen los modelos de apertura económica y globalización. Por lo tanto, se debe intentar corregir los problemas de organización territorial que existen como aporte de las nuevas generaciones al nuevo país que anhelan los colombianos.

La respuesta a cada cuestión, lleva implícito un orden territorial diferente e incluso, contrapuesto en algunos casos, lo cual plantea la necesidad de acercarse al contexto del ordenamiento territorial vigente para esclarecer la filosofía del desarrollo en el proceso de construcción regional, en el cual está inmerso el país; analizar el espíritu de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 en relación con el proyecto de región que en aquel momento plantearon los Constituyentes, ¿Una región de carácter político o técnico? ¿Qué modelo de desarrollo? El trasegar histórico de la región hasta las actuales Regiones Administrativas y de Planificación, estas últimas deben asumirse como una primera fase en el proceso de construcción de regiones como entidades territoriales, porque tienen un carácter temporal y de transición desde la condición de departamentos independientes que buscan convertirse en regiones reales y permanentes.

1.3 La región en la Asamblea Nacional Constituyente

Indagar por el origen constitucional de las regiones en el ordenamiento territorial colombiano remite a las actas de la Comisión Segunda de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, revisar las ponencias sobre el tema “Región”, conocer las razones y argumentos por los cuales la Asamblea decide consignar la región como entidad territorial, el sentido de dejarla como división del territorio y cuestionar, si los criterios para implementarla, tuvieron un carácter político o técnico para el desarrollo.

Los proyectos sobre región presentados a la comisión Segunda

Se discutieron 33 proyectos y 6 propuestas relacionadas con el ordenamiento territorial; de ellos, 12 proyectos y las 6 propuestas se referían a la región. Durante los debates en la Asamblea Nacional Constituyente, se discutieron diversas posiciones acerca de las características que debía tener la región en el ordenamiento del territorio. Por ejemplo: el constituyente Jesús Pérez González, propuso facultar la Ley para organizar a las regiones en

forma de establecimientos públicos de carácter territorial, mientras que el proyecto del M-19 facultaba a los departamentos para fusionarse en regiones, para efectos de planeación y para cumplir con la prestación de servicios públicos. El proyecto de los Constituyentes Serpa, Perry y Verano, consideraba la región como una entidad territorial autónoma, conformada por dos o más departamentos con características geográficas, económicas, sociales, históricas y culturales comunes o también, por factores que los unieran bien sea por sus intereses o por sus necesidades, y delegaban en la Ley, la regulación de los aspectos referentes a los recursos. Propusieron que las funciones de las regiones deberían girar en torno a apoyar a las provincias, distritos y territorios en todo aquello que fuera necesario coordinar y ejecutar para el desarrollo.

El constituyente Arturo Mejía Borda sugería que se facultara la Ley para determinar el régimen y las condiciones requeridas para conformar región, con base en las cuencas y microcuencas hidrográficas. En su proyecto, el constituyente Iván Marulanda consideraba en su proyecto que los departamentos podían conformar regiones a partir de su identidad cultural, histórica, social, ecológica y económica, pero que su reglamentación le competiría a la Ley Orgánica y las ordenanzas.

Otros constituyentes como Rodrigo Lloreda, establecían un número de regiones determinadas para que sobre ellas se proyectaran los planes de desarrollo y los programas de inversión pública nacional, dejando en la Ley Orgánica de Administración territorial, la reglamentación de funciones y servicios que le corresponderían.

De igual manera, los constituyentes Serpa, Perry y Verano propusieron un amplio frente de competencias para las regiones, entre ellas: la organización de su división política y la administración de sus asuntos regionales, la coordinación de planes de desarrollo regional y la ejecución y participación en la inversión pública de los proyectos regionales, la administración de bienes e ingresos, la legislación regional, el fomento del deporte, la cultura y recreación, y prestación de servicios públicos regionales.

El constituyente Orlando Fals propuso la idea de que previamente se hiciera una consulta popular para conformar región, y los condicionamientos para su creación y funciones quedaban en manos de la Ley.

En temas de organización, unos proyectos propusieron una cámara regional, otros un consejo regional, lo mismo que una asamblea regional que se convirtiera en un órgano legislativo con miembros elegidos popularmente. Algunos proyectos profundizaron más que otros en las competencias que tendría la nueva entidad territorial regional, en los órganos de decisión que la conformarían, la parte administrativa, financiera, bienes y rentas de las entidades regionales¹².

El carácter político tendencia general en la discusión de la organización regional

En general, la Asamblea Nacional Constituyente compartió la tendencia de dejar de lado el planteamiento de una organización federal, para enfatizar en una organización territorial dentro de un Estado que reconociera la autonomía de las entidades territoriales en el marco de la República democrática “indivisible”, como requerimiento para una descentralización completa¹³. Se dijo indivisible y no unitaria porque algunos constituyentes observaron que este último concepto tendría en parte, una connotación de dirección unitaria del Estado desde el nivel central, peso que debería variar según las competencias de cada entidad territorial. Sin embargo, así no se plasmó en la Constitución promulgada, situación muy discutida por las opiniones que aseguran que es paradójico para el desarrollo del principio de autonomía territorial.

La región se pensó como una nueva instancia para el desarrollo, con la idea de que debía tener fines diferentes a los del departamento, y en el marco de la Asamblea Nacional Constituyente, se entendió no solo como un determinado territorio espacial, sino como el conjunto de relaciones sociales que surgen en un ámbito espacial determinado con características y realidades económicas, históricas, culturales comunes y compartidas por quienes la ocupan, en la seguridad de que de esas realidades se derivan y dependen las posibilidades del desarrollo económico y en particular, las condiciones de mejoramiento de la

¹² Eduardo Espinosa Faciolince. *Informe sobre los proyectos presentados que versan sobre la región*. Asamblea Nacional Constituyente, Comisión Segunda. Bogotá: 5 de abril de 1991, pp. 2-9.

¹³ *Ibíd.*

calidad de vida: “La región será una división territorial para promover y administrar los asuntos relacionados con el desarrollo económico y social de su jurisdicción”¹⁴.

La Asamblea Nacional Constituyente estableció que la región debía llegar a ser entidad territorial por la necesidad de la institucionalización político- administrativa con un carácter permanente que permitiera la respuesta efectiva estatal para dotarla de unas atribuciones o competencias y de unos recursos que no estuvieran sujetos a la voluntad o decisión de la administración central, sino con estabilidad para ser planificables bajo la autonomía para la planeación, el manejo presupuestal, la ejecución de planes, programas y proyectos y autonomía para elegir sus propias autoridades¹⁵.

En las actas y las ponencias de la Comisión Segunda, es notorio el papel protagónico que se le pretendía dar a la región, en el marco de su propio proceso de desarrollo, en donde necesariamente debía tener autonomía, pues solo dotando a las regiones de mecanismos e instrumentos administrativos y de planeación autónomos, podrían convertirse en centros de decisión regional con capacidad para obtener recursos, asignar y ejecutarlos.

Pretendemos que la Constitución Nacional reconozca el derecho a la autonomía de las Regiones, para que hagan uso de un alto grado de autogobierno en cuanto a la planeación y ejecución del desarrollo económico y social se refiere, sin romper la unidad nacional¹⁶.

Autonomía en tan alto grado, pretendieron algunas de las propuestas presentadas a la Asamblea, en las cuales se observa apartes como el siguiente:

Por eso hemos propuesto, tanto en nuestra exposición general ante la plenaria como en la exposición de motivos de nuestro proyecto de reforma constitucional, que las regiones sean, en vez de la Nación, las propietarias del subsuelo. Esa es la viga maestra en la construcción del nuevo edificio constitucional, sustentando todos los temas del

¹⁴ Juan B. Fernández. *Informe general, tema Región*. Asamblea Nacional Constituyente, comisión Segunda. Bogotá: 4 de abril de 1991, p. 46.

¹⁵ Eduardo Espinosa Faciolince. *Informe sobre Región*. Asamblea Nacional Constituyente, comisión Segunda. Bogotá: 5 de abril de 1991, p. 13.

¹⁶ *Ibíd.*, p. 16.

reordenamiento territorial que tiene a su cargo esta comisión, principalmente los de Recursos y Planeación para el desarrollo de esas mismas regiones¹⁷.

El espíritu o filosofía del constituyente se basó en crear regiones con carácter “político” para administrar y planificar el desarrollo, pero no como esquema asociativo ni para prestar servicios. Es decir, que fuera el organismo decisorio en la gestión de sus propios intereses y en la concertación, elaboración y ejecución de los planes en el sistema nacional de planeación. Se observa de manera clara, que la región no debería tener funciones como entidad administrativa para prestar servicios, porque esta función le corresponde al municipio y también, ser competencia del departamento y la Nación. La región debe tener fines exclusivos para el desarrollo y evitar la duplicidad de competencias.

En conclusión, el carácter político de las regiones, se identifica más hacia la creación de la región entidad territorial (RET), y la lucha por el poder político, ligado a la idea de la descentralización, se reflejan en la filosofía de los Constituyentes de 1991 sobre el tema región y desarrollo. Se observa una pretensión de insistir en que una sociedad políticamente descentralizada contiene múltiples centros de decisión independientes, dotados de autonomía, centros de poder, tantos como sea posible en el contexto de una indivisible unidad mayor, la Nación.

Elementos constitutivos de la región propuesta por la Asamblea Constituyente

De las actas de la Comisión Segunda de la Asamblea Nacional Constituyente, se extraen algunas de las características que se propusieron como elementos constitutivos en la construcción de regiones como entidades territoriales, el enfoque, las regiones para la administración y planificación con fines exclusivos para el desarrollo, con el objeto de evitar la colisión y duplicación de funciones con los municipios y departamentos.

- En primer lugar, autonomía para la planeación de sus propios asuntos, pues para fijar con claridad las competencias de las entidades territoriales, es indispensable enfocar y garantizar la autonomía que ellas deben tener para gestionar sus propios intereses.

¹⁷ Juan B. Fernández. *Informe general, tema Región*. Asamblea Nacional Constituyente, comisión Segunda. Bogotá: 4 de abril de 1991, p. 3.

- Estarán facultadas para la integración de los planes de desarrollo departamentales para que sirvan de base del Plan Nacional de Desarrollo.
- Cada región debe tener el derecho y la obligación de participar con capacidad decisoria en la elaboración de sus propios planes como condición ineludible para hablar de democracia participativa y de desarrollo económico y social equilibrado.
- Captación y manejo autónomo de sus propios recursos, manejo de su propio presupuesto, autonomía fiscal y administrativa.
- Autonomía para la ejecución de planes, proyectos y programas, y obras de desarrollo económico y social, que significa capacidad de decidir y actuar para materializar la planificación.
- La región debe coordinar las acciones estatales, siempre y cuando sean de interés regional. Para ello, el Consejo Regional de Planeación definirá cuáles son los asuntos de interés regional.
- Los estatutos regionales serán reglamentarios de los procesos y competencias de la región, y de su enfoque, depende el éxito de la entidad regional.

Frente a los recursos – Autonomía fiscal

La Asamblea Nacional Constituyente no concibió un planteamiento de región que no correspondiera a una autonomía fiscal, por entender que ello carecía de razón de ser y que por lo tanto, los recursos de las regiones¹⁸ deberían estar integrados por:

- Partidas designadas en el presupuesto nacional. Deben desaparecer las fórmulas presupuestales del Gobierno central para convertirse en nomas de obligatoriedad en referencia a las cuantías.
- Transferencias de los ingresos corrientes del Estado
- Los porcentajes de los recaudos de impuestos o tasas. Ingresos propios

¹⁸ Eduardo Espinosa Faciolince. *Informe sobre Región*. Asamblea Nacional Constituyente, comisión Segunda. Bogotá: 5 de abril de 1991, p. 22.

- Rendimientos e ingresos provenientes de su propio patrimonio, las donaciones y legados
- Aportes del fondo de compensación regional. Un sistema de transferencia de recursos regionales, y con el siguiente criterio de inversión.

Necesidades básicas insatisfechas (NBI), niveles de eficacia y gasto público extensión territorial.

- Aportes de otras entidades territoriales
- Una correspondencia en los porcentajes de los impuestos para el lugar en donde se generan los impuestos, y que la Nación no pueda intervenir esos recursos propios.
- Regalías retornen a las regiones. Se consideró que la participación en los ingresos generados por la explotación de recursos naturales de la región debe ser una entrada fundamental para ella. Delega en la Ley, el establecimiento de los porcentajes y para las regiones distintas a las poseedoras de los recursos.

En esta forma, la región debe ser una estructura fundamental que permita el desarrollo de políticas como la descentralización, la redistribución de los recursos, la integración y el fortalecimiento de las economías regionales. Para tener verdaderas regiones también se requiere institucionalizar la presencia de la región en las diferentes instancias y esferas de decisión de la planeación nacional, de tal manera que se garantice la representación adecuada de los intereses regionales y se fije con claridad, las competencias de las entidades territoriales. Para tal fin, es indispensable la autonomía para gestionar sus propios intereses.

1.4 Marco legal

La investigación se enmarca en la Constitución Política Nacional de Colombia promulgada en 1991 y particularmente, en algunos artículos del Título XI que se refiere a la organización territorial del país.

Otro elemento lo constituye la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Ley 1454 del 28 de junio de 2011, por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones, dando cumplimiento al texto constitucional de 1991,

función atribuida en el numeral 4, artículo 150¹⁹. Es una ley de mínimos y de principios que busca integrar las entidades territoriales para el desarrollo autónomo y sostenible mediante figuras asociativas, con miras a la descentralización y el fortalecimiento de la institucionalidad territorial local del nivel intermedio para cumplir los fines esenciales del Estado y producir desarrollo.

Acerca de las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP), y de la Región Administrativa y de Planificación Especial (RAPE), posee los siguientes elementos legales:

RAP Regulación normativa	Artículo 306 de la CP, y Ley 1454 de 2011, artículos 17, 23 y 30.
Definición	Artículo 306, CP. Las RAP son entidades conformadas por dos o más departamentos contiguos, así como por las asociaciones de departamentos (siempre que sean contiguas), con personería jurídica, autonomía financiera y patrimonio propio, con principios de gradualidad, flexibilidad y responsabilidad fiscal.
Objetivos	Artículo 306, CP y LOOT, artículo 30. La finalidad de la RAP está orientada al desarrollo regional, la inversión y la competitividad. La Nación podrá cofinanciar proyectos estratégicos de las RAP, previo cumplimiento de los requisitos y condiciones previstos en la normativa vigente. Artículo 36, LOOT, y artículo 307, CP. La RAP podrá transformarse en Región como entidad territorial.
Requisitos para su conformación	Para conformar la RAP, la LOOT establece los siguientes requisitos: Autorización previa de las Asambleas Departamentales. Concepto previo de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República. Suscripción de un convenio por parte de los gobernadores. Tener en cuenta para su financiación y funcionamiento, los parámetros establecidos en la Ley 617 de 2000 y 819 de 2003 para los departamentos que la conformen. Los departamentos que conformen las RAP deben tener contigüidad geográfica.
RAPE Regulación normativa	325 C.P y Ley 1454 de 2011, artículo 30 parágrafos 2 y 3.
Definición	Según el artículo 325, el Distrito Capital es una región con otras entidades territoriales de carácter departamental. Según la LOOT (parágrafo 30 del artículo 30), la RAPE cuenta con personería jurídica, autonomía y patrimonio propios.
Objetivos	El objeto principal de la RAPE será el desarrollo económico y social de la respectiva región. En el desarrollo de este objeto, se cuenta con una amplia

¹⁹ Constitución Política de Colombia. “ARTÍCULO 150. Numeral 4. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias”.

	experiencia obtenida en los procesos llevados a cabo en la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca y Región Central.
Requisitos para su conformación	Para conformar una RAPE, la LOOT establece los siguientes requisitos: Aprobación previa por parte del Concejo Distrital y las Asambleas Departamentales mediante Acuerdo Distrital y Ordenanza Departamental, respectivamente. Concepto previo de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República Suscripción de un convenio por parte de los mandatarios seccionales. Tener en cuenta para su financiación y funcionamiento, los parámetros establecidos en la Ley 617 de 2000 y Ley 819 de 2003 para los departamentos que las conformen.

Gráfica 2. Marco legal de las RAP

Fuente: DNP, 2013

1.5. Organización del territorio y las regiones en la LOOT

La noción de ordenamiento territorial (OT), en su interpretación más literal es la acción y efecto de ordenar el territorio de un Estado (Diccionario RAE, 2010). También se ha definido como un conjunto de políticas que necesariamente se fundamentan en la estructura político-administrativa adoptada por cada forma de Estado mediante la Constitución y la Ley.

De igual forma, el ordenamiento territorial es el resultado de la interacción en un determinado espacio geográfico con diferentes actividades económicas, sociales y culturales, a su vez, de características de naturaleza del propio ambiente con unos objetivos, procedimientos administrativos, de planificación y diferentes actores que están presentes en las políticas de ordenamiento del territorio para buscar el desarrollo del mismo.

Según la Carta Europea de ordenación del territorio de 1983²⁰, la ordenación del territorio “es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto “rector”. Concepto rector que encontramos determinado a partir de los principios constitucionales que irradian la organización territorial de cada Estado.

El OT también se define como la expresión espacial de las políticas económicas y sociales de un país. Es el estudio que busca entender la relación entre la identidad de los

²⁰ Consejo de Europa. *Carta Europea del Ordenamiento del Territorio*. Conferencia Europea de Ministros de Ordenamiento Territorial (CEMAT). Torremolinos (España), 1983.

pueblos y el territorio que contiene aspectos como las costumbres, las tradiciones, la cultura, el lenguaje, que finalmente se convierten en la identidad y el sentido de pertenencia a una comunidad. Ahora bien, de acuerdo con la definición del OT como disciplina científica, técnica administrativa y política, “el carácter técnico – administrativo y político implica que la política debe estar sustentada en una comprensión técnica sobre la organización del territorio, en las condiciones institucionales para la administración, planificación y gestión del territorio, y en el entendimiento y armonización de los diversos intereses” (Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, 2013), todo ello en el contexto de objetivos de intereses mayoritarios y generales.

Por región, se entiende el territorio que constituye una unidad homogénea en un determinado aspecto por circunstancias históricas, políticas, geográficas, climáticas, culturales, lingüísticas o de otro tipo y también, cada división territorial de un país que tenga las mismas características geográficas, históricas o culturales, pero no administrativas. A su vez, se puede dividir en provincias, municipios o departamentos, entre otros (Diccionario RAE, 2017).

En concordancia con lo anterior, el término región es quizás uno de los conceptos utilizados con mayor diversidad de criterios. Casi todas las disciplinas científicas y académicas lo usan para indicar áreas o zonas de dominio, localización o características homogéneas de algunos elementos. De manera frecuente, se utiliza para indicar un área geográfica, referirse a una división administrativa o conjunto de unidades político-administrativas, lo mismo que para señalar áreas donde se desarrollan procesos, y referirse a espacios que presentan una relativa uniformidad espacial en sus componentes naturales, sociales, económicos, culturales o su integración, y señalar territorios organizados y complejos (Gutiérrez M. & Silva A., 2011).

En este orden de ideas, la región se convierte en un contenedor maleable, un territorio flexible donde se establecen diversas relaciones de producción, convivencia, cultura y costumbres, por citar algunas, pero que sin duda, requiere de bases puntuales para su ordenamiento territorial, pues si bien, la acción de dividir un territorio en áreas menores con características comunes, significa regionalizar, para que esta acción tenga sentido de

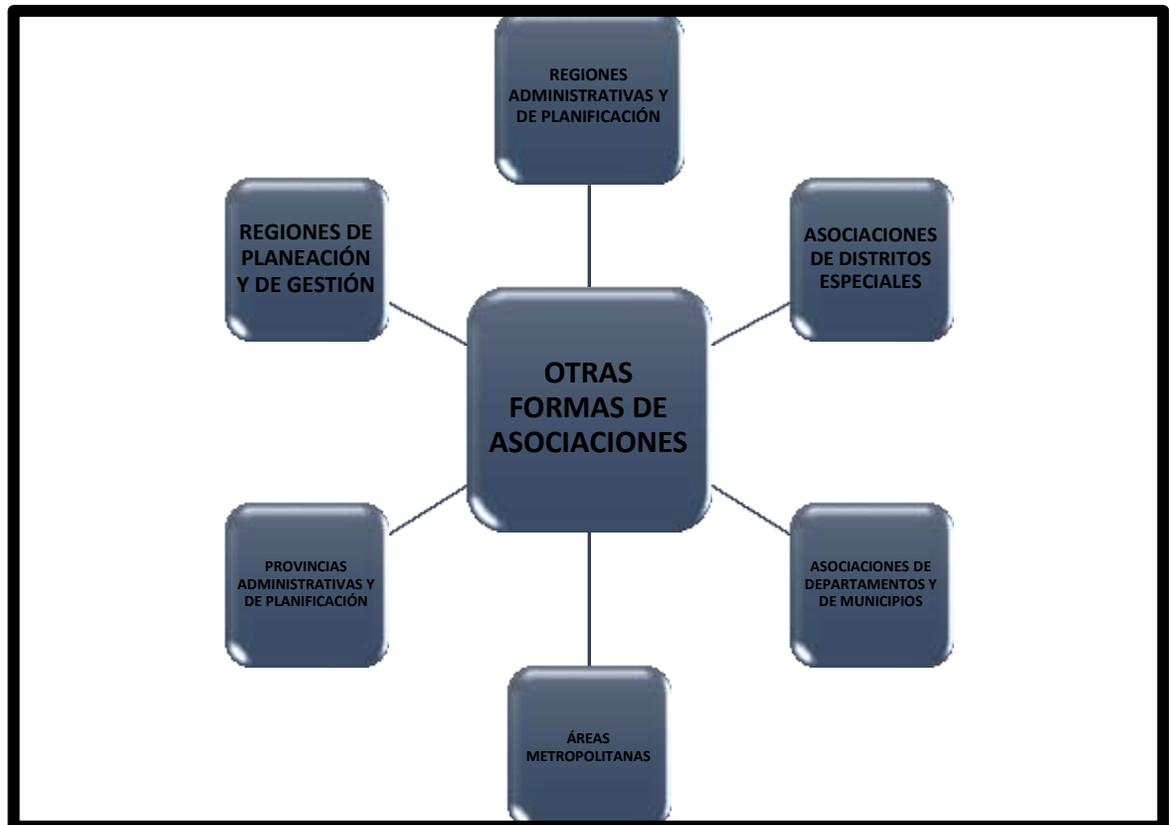
propósito, deben darse algunos procesos de integración económica, administrativa, política y social.

Las regiones pueden llegar a ser entidades territoriales y gozar de las respectivas características que las identifican. En la actualidad, las regiones carecen de componente político para definir las como entidades territoriales con las mismas características de los departamentos y municipios otorgadas por el artículo 287 de la Constitución de 1991: “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley”. En tal virtud, tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales. La Constitución también se refiere a la posibilidad de constituir previamente una región transitoria como división administrativa y de planificación del Estado, según el artículo 306²¹, para convertirla luego en Entidad Territorial.

Ahora bien, la Ley 1454 de 2011, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, no solo define los conceptos generales del ordenamiento territorial sino que ante todo, es una norma de principios que entre otros, resalta: autonomía, descentralización, integración, regionalización, sostenibilidad, economía, buen gobierno y el principio de asociatividad que se identifica como el gran principio rector de esta norma, teniendo en cuenta que la nueva apuesta del ordenamiento territorial contemplada en la LOOT, busca propiciar la formación de asociaciones entre entidades territoriales de forma libre y voluntaria para conformar alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo y produzcan economías de escala, generando sinergias y alianzas competitivas entre los gobiernos locales, en pro de conseguir objetivos de desarrollo económico y social comunes.

En este contexto, la Ley impulsa la creación de diferentes esquemas asociativos territoriales, como pueden ser:

²¹ Constitución Política de Colombia. “ARTÍCULO 306. Dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio”.



Gráfica 3. Nuevas formas de organización territorial

Fuente: Ley 1454, 2011

En el marco del ordenamiento territorial del Estado, el 25 de septiembre de 2014 se constituyó formalmente en Colombia, la primera Región Administrativa y de Planificación Especial, RAPE-Región Central, con la firma del convenio 1676 entre Bogotá D.C., y los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Tolima y Meta, con el fin de desarrollar el artículo 325²² de la Constitución, en referencia a la posibilidad única y expresa de que Bogotá Distrito Capital y otras entidades territoriales de orden departamental, podrían conformar una región. Lo dicho anteriormente y la definición normativa de la figura también se señalan en el artículo 30 de la LOOT y para el caso particular de la RAPE, en los párrafos 2 y 3 del mismo artículo.

En este punto, es posible señalar que en la actualidad, las RAP no son entidades territoriales en los términos del artículo 287 de la Constitución Nacional, pero pueden llegar a

²² Constitución Política de Colombia. “ARTÍCULO 325. Con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, dentro de las condiciones que fijen la Constitución y la ley, el Distrito Capital podrá conformar un área metropolitana con los municipios circunvecinos y una región con otras entidades territoriales de carácter departamental”.

serlo de acuerdo con el espíritu del constituyente. Tampoco hacen parte de la división política del territorio, al no tener corporación de elección popular, es decir, no conforman circunscripción electoral especial y por lo tanto, se trata de divisiones administrativas y de planificación que no gozan de las prerrogativas especiales de las entidades territoriales (municipios y departamentos).

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha definido jurídicamente la forma como debe entenderse el concepto de región establecido en la Constitución, haciendo referencia a las modalidades de organización interdepartamental que pueden presentarse en dos ámbitos: (i) Región como entidad territorial, la Ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones, situación que no ha sido desarrollada a la fecha. (ii) Como mecanismo de desarrollo económico y social, es decir, creación de la región administrativa y de planificación²³.

Ahora bien, una interpretación del artículo 325 de la CP y del artículo 30 de la LOOT, permite concluir que se podrá crear más de una Región Administrativa y de Planificación (RAP), pero existirá una sola Región Administrativa y de Planificación Especial (RAPE), caracterizada como ya se mencionó, por el elemento especial y expreso que señala la Constitución Nacional.

La LOOT no menciona la manera como las regiones podrían convertirse en entidades territoriales, cosa que al parecer, fue una clara intención del legislador. Lo anterior se deduce de las palabras del Ministro del Interior y de Justicia de la época²⁴.

El Comité Técnico Intersectorial de Asociatividad Territorial del Departamento Nacional de Planeación, Secretaría Técnica de la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT), estudió los esquemas asociativos incluidos en la LOOT y como resultado del análisis, publicó la siguiente definición: “una asociación territorial significa una relación legal entre dos o más entidades, mancomunadas sobre una base formal y contractual...” (Departamento

²³ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. C.P. William Zambrano Cetina. Bogotá: 4 de marzo de 2010.

²⁴ “Podemos decir que por fin tenemos un marco legal específico para desarrollar, en primera instancia, la Región Administrativa y de Planificación y la Región de Planificación y Gestión, como nuevos modelos de burocracia cero; regiones que serán espacios para la inversión, el desarrollo y la competitividad. Las regiones que deseen convertirse en entidades territoriales, previamente deberán transitar, de conformidad con el espíritu de la Constitución, una etapa de preparación y ensayo como Regiones Administrativas y de Planificación” (Vargas Ll., 2014).

Nacional de Planeación, 2013), de manera que se contempla la asociatividad como una herramienta que permite tratar de manera mancomunada, el diseño, implementación y ejecución de políticas, programas, proyectos y acciones de desarrollo de interés común, tanto a las autoridades territoriales como a las nacionales, aplicando los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad para contribuir al desarrollo sostenible, equitativo, competitivo y de gobernabilidad de los territorios.

La región como esquema asociativo, busca fortalecer la descentralización y la institucionalidad intermedia del Gobierno, y se presenta como el instrumento necesario para crear espacios geográficos determinados y flexibles que permitan organizar y crear estrategias conjuntas de desarrollo (Documento técnico de soporte RAPE, 2014). Una investigación realizada sobre el proceso de regionalización en Colombia, señaló que “nuestro ordenamiento constitucional configura el proceso de regionalización con base en una ampliación de la descentralización tanto territorial como administrativa, pero sustentada en la focalización del gasto público en proyectos de inversión y planeación regional desde el centro, transfiriendo (diferente a descentralizar) funciones” (Sierra Cadena & Zambrano Cetina, 2006).

Frente a estas opiniones, la autora sostiene que es una apreciación que no profundiza en las RAP. Por su parte, Massiris (2015), sostiene que tradicionalmente la escuela geográfica regional ha concebido la región en términos de las diferencias y contrastes presentes en la superficie de la Tierra, con base en los cuales se establecen subdivisiones de espacio que se describen, haciendo referencia a la manera como se articulan los elementos naturales y culturales en cada una. No obstante, al momento de determinar la naturaleza de la región y los criterios de regionalización, han existido tendencias diversas y en muchos casos antagónicas.

En el mencionado contexto, la importancia técnica del actual proceso de organización territorial se presenta por la posibilidad de construir regiones, reconociendo que Colombia es un país heterogéneo en su geografía, condiciones culturales, ambientales, económicas y sociales con diferentes niveles de desarrollo regional, lo cual ha hecho que algunos planes de desarrollo adopten para el efecto, un enfoque regional en el diseño y ejercicio de la política nacional y territorial que sin duda, se procura materializar en la Ley 1454 de 2011.

1.6 Condiciones de las RAP y la RAPE en la organización territorial

Según el artículo 30 de la LOOT, las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP), son entidades conformadas por dos o más departamentos, con personería jurídica, autonomía financiera y patrimonio propio, cuya finalidad está orientada al desarrollo regional. En el caso especial de la RAPE, en los aspectos no regulados por sus estatutos, el régimen jurídico aplicable será el previsto para los establecimientos públicos (Convenio 1676, 2014).

El concepto de entidades descentralizadas tiene en el derecho administrativo colombiano, un significado convencional específico con el cual se designan personas jurídicas creadas por el Estado para lograr los fines que le son propios, y la atención adecuada de las necesidades generales de los asociados (Tafur Galvis, 1984). En el mismo sentido, es importante precisar que las entidades descentralizadas plasman en el sistema jurídico, al menos parcialmente, el fenómeno universal de la descentralización administrativa, con base distinta de la territorial, que ha hecho surgir en todos los países, organismos que al participar de la naturaleza estatal, permiten una adecuada satisfacción de los deberes que le son impuestos al Estado en la actualidad (Tafur Galvis, 1984).

El proceso de descentralización se ha constituido en un instrumento de vital importancia para contrarrestar las profundas crisis por las cuales ha pasado el Estado colombiano. Esta iniciativa fue ratificada en la Constitución Política de 1991 y sus objetivos principales están orientados a democratizar la administración pública local, con el fin de garantizar los derechos de los ciudadanos, generando mecanismos de participación que permitan el empoderamiento del pueblo, conllevando a la intervención directa en las tomas de decisiones que determinarán el futuro de los municipios donde habita.

Es oportuno entonces, hacer referencia a tres elementos importantes de las RAP en el modelo de organización territorial, como lo son: la personería jurídica de las RAP como requisito jurídico para su creación de conformidad con la Ley, la autonomía y el patrimonio o capital propio como características que les sirven de soporte para su funcionamiento y el logro de sus objetivos.

1.6.1 Personería jurídica

Una primera aproximación se hace, siguiendo a Tafur Galvis (1984, p. 96), que definió el concepto de personería jurídica así: “Las entidades descentralizadas son personas jurídicas, esto es, sujetos de derecho, con autonomía de gestión, que pueden adquirir derechos y contraer obligaciones. Siempre se ha considerado como elemento fundamental de estas entidades, que cumplen descentralización, su condición de personas jurídicas, pues sólo mediante ella pueden actuar con relevancia jurídica”. Una segunda aproximación, se hace con base en la norma. En efecto, el párrafo del artículo 17 de la LOOT señala: “En concordancia con lo previsto en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, las Entidades Territoriales podrán continuar asociándose mediante la celebración de convenios interadministrativos o mediante la conformación de personas jurídicas de derecho público o derecho privado”.

Siguiendo al profesor Chávez Marín (2012), en estas condiciones se puede distinguir dos modalidades de convenio de asociación, atendiendo el carácter temporal, de permanencia o estabilidad del objeto cuya realización se proponen las entidades que lo integran. En primer lugar, existe el convenio de carácter temporal, llamado también “convenio interadministrativo de cooperación”. El segundo se denomina “convenio público de organización” (p. 242), que se puede afirmar que es el objeto atribuido por la Ley a las RAP y además, tiene vocación de permanencia en el tiempo. Al respecto, es importante explicar que cuando los fines que trata de realizar no solo tienen un carácter temporal derivado de la atribución legal al objeto y a las competencias o funciones de las entidades respectivas, sino que para garantizar su mejor realización se considera necesario y pertinente, dotar de estabilidad el vínculo asociativo establecido entre las instituciones, con base en la Ley 489 de 1998, que permite acordar la creación de una nueva persona jurídica a la cual se le atribuya el fin correspondiente (Tafur Galvis, 1984).

La Corte Constitucional en la sentencia C-671 de 1999, declaró exequible el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, bajo el entendido de que “las personas jurídicas sin ánimo de lucro que se conformen por la asociación exclusiva de entidades públicas, se sujetan a las disposiciones previstas en el Código Civil y en las normas para las entidades de este género, sin perjuicio de que, en todo caso el ejercicio de las prerrogativas y potestades públicas, los regímenes de los

actos unilaterales, de la contratación, los controles y la responsabilidad serán los propios de las entidades estatales según lo dispuesto en las leyes especiales sobre dichas materias”.

El propósito común de las entidades territoriales, para la asociación y conformación de la nueva persona jurídica denominada RAPE, fue garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral, la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, así como el desarrollo económico y social; y la inversión, asegurando la competitividad del territorio objeto de su competencia y el bienestar de sus habitantes.

Los ejes estratégicos o hechos regionales que motivaron y estructuran la integración regional fueron (Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Distrital de Planeación, 2014):

- a) Sustentabilidad ecosistémica y manejo de riesgos
- b) Infraestructuras de transporte, logística y servicios públicos
- c) Competitividad y proyección internacional
- d) Seguridad alimentaria y economía rural
- e) Gobernanza y buen gobierno

En ese contexto, la personería jurídica de las RAP se da en virtud de una relación legal entre dos o más personas jurídicas públicas diferentes (entidades territoriales), que establecen mediante un acuerdo de voluntades celebrado entre las partes (convenio), un objeto de asociación para ejecutar funciones administrativas y de planificación de interés común a las mismas entidades territoriales que integran la nueva persona jurídica, sin desatender que la misión de los nuevos entes de derecho público, es propender por el desarrollo integral de la sociedad regional.

1.6.2 Autonomía

El primer artículo de la Constitución Política de Colombia, establece que el país es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales. Es una referencia a la autonomía territorial proclamada en el marco de un Estado unitario, y resulta más limitada que en un Estado federal. En virtud de la unidad del Estado, se establece una restricción a la autonomía de las entidades territoriales, dejando la regulación normativa, constitucional y judicial solo en cabeza de la Nación,

situación que indica una centralización política y una tendencia a la descentralización administrativa. Aunque según la Corte Constitucional, “La unidad, a su vez, se encuentra limitada por el núcleo esencial de la autonomía territorial”²⁵, es relevante mencionar que sobre esta dicotomía, la Corte en Sentencia C-579 de 2001 explicó textualmente:

El equilibrio entre la unidad y la autonomía se logra mediante un sistema de limitaciones recíprocas: la autonomía, por una parte, se encuentra limitada en primera instancia por el principio de unidad, en virtud del cual, debe existir una uniformidad legislativa en todo lo que tenga que ver con el interés general nacional, puesto que la naturaleza del Estado unitario presume la centralización política, que exige unidad en todos los ramos de la legislación y en las decisiones de política que tengan vigencia para todo el territorio nacional, así como una administración de justicia común. La unidad, a su vez, se encuentra limitada por el núcleo esencial de la autonomía territorial. Esta supone la capacidad de gestionar los intereses propios; es decir, la potestad de expedir una regulación particular para lo específico de cada localidad, dentro de los parámetros de un orden unificado por la ley general.

El contenido del principio de autonomía territorial²⁶ que establece el artículo 287 de la Constitución, incorpora cuatro derechos esenciales que deben atender las entidades territoriales, a saber: 1) Gobernarse por autoridades propias; 2) Ejercer las competencias que les correspondan; 3) Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y, 4) Participar en las rentas nacionales.

Respecto de este último, hay una prohibición expresa dentro de la LOOT que señala: “Las Regiones Administrativas y de Planificación no generarán gasto del presupuesto general de la Nación, ni del Sistema General de Participaciones, ni del Sistema General de Regalías”, es decir, la figura de la RAP no puede participar en las rentas nacionales. Por otra parte,

²⁵ Sentencia C-579 de 2001. “La Corte Constitucional señaló que la naturaleza del Estado unitario presupone la centralización política, lo cual, por un lado, exige unidad en todos los ramos de la legislación, exigencia que se traduce en la existencia de parámetros uniformes del orden nacional y de unas competencias subordinadas a la ley en el nivel territorial y, por otro, la existencia de competencias centralizadas para la formulación de decisiones de política que tengan vigencia para todo el territorio nacional”.

²⁶ Sentencia C-1187 de 2000. Para la Corte Constitucional, “el núcleo esencial de la autonomía está constituido en primer término, por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para satisfacer sus propios intereses (...)”.

tampoco se ha regulado sobre la posibilidad de establecer tributos por parte de la región, incluso en relación con el derecho a gobernarse por autoridades propias.

El concepto de autonomía debe entenderse como la capacidad de la cual gozan las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley, lo cual quiere decir que si bien, por una parte, se afirman los intereses locales, se reconoce, por la otra: “(...) la supremacía de un ordenamiento superior, con lo cual la autonomía de las entidades territoriales no se configura como poder soberano sino que se explica en un contexto unitario”. De todos modos, la jurisprudencia constitucional ha remarcado que el principio de autonomía tiene unos contenidos mínimos que comportan para los entes territoriales, la facultad de gestionar sus asuntos propios, es decir, aquellos que solo a ellos atañen (Corte Constitucional, 2010).

El artículo 298 de la Constitución Nacional se refiere a la autonomía de los departamentos, principales integrantes de las RAP, en los siguientes términos:

Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución. Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes. La ley reglamentará lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones que la Constitución les otorga.

En este punto, es lícito preguntar si el contenido citado se refiere o es la base del tipo de autonomía que se extiende a la Región Administrativa y de Planificación, por estar conformada por departamentos como el primer paso hacia las RET.

Por otra parte, en la LOOT se establece que la autonomía es un principio rector del ordenamiento territorial y al cual hace referencia en los siguientes términos: “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley”. Tratándose de un principio rector, se observa un pobre desarrollo del concepto de autonomía en la norma.

Es tan importante la autonomía territorial²⁷, que puede concebirse como “una condición general de los entes territoriales, un estatus que le confiere potestades, competencias y atribuciones, e incluso, como lo sugieren algunos autores, libertades económicas y la libertad contractual” (Zárate Pérez, 2012), situación de importancia para el presente objeto de estudio.

De igual forma, es interesante tener presente que en el contenido del artículo 30, la LOOT estableció la expresión resaltada en negrilla “Son Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) las entidades conformadas por dos o más departamentos, con personería jurídica, autonomía financiera y patrimonio propio”, respecto de lo cual se entiende que la interpretación del concepto de autonomía financiera debe hacerse a la luz del principio estructurado por la Corte Constitucional del “reducto mínimo de autonomía territorial”, principio de origen del derecho comparado.

Al respecto, Sierra explica que la Corte Constitucional colombiana transpoló este principio del derecho español al derecho colombiano en la sentencia-517 de 1992, para establecer la garantía constitucional de la autonomía de los territorios, e indica textualmente: “El principio es definido por la corte como una agrupación de derechos propios a los distintos niveles territoriales, es decir, donde su goce no pueda ser limitado y menos negado” (2009).

De igual manera, el mismo autor señala que la Corte no se limitó a construir tal principio de garantía, sino que lo desarrolló, enumerando los mínimos elementos que debe contener:

- Ejercer las competencias constitucionales
- Administrar sus recursos y establecer los impuestos necesarios para cumplir sus funciones
- Tomar parte en el presupuesto de la Nación

²⁷ “es necesario no olvidar que la concreción del contenido del artículo 287 de la Constitución se encuentra en las distintas competencias de las que son titulares los entes territoriales y que, en nuestro ordenamiento jurídico, es la propia Constitución la que realiza una primera distribución de competencias, pero dejando abierta la posibilidad para que por vía legislativa se complete su sistema competencial (Robledo Silva, p. 56). Como a justo título lo sugiere la misma autora, “se trata de un concepto cuyo contenido podrá llenarse a partir de otros preceptos constitucionales distintos del artículo 287, y de la labor del órgano legislativo” (Ibíd). El alcance de la autonomía parece entonces sujeto a lo que la Constitución y la ley determinen en relación con los intereses de las entidades territoriales, de ahí que el marco de definición de las entidades territoriales se revele bastante reducido, lo cual puede sin duda, convertirse en un obstáculo de gran tamaño para el ejercicio efectivo de sus competencias en materia económica (Ibíd., p. 57)”.

- Adoptar sus planes y sus programas de desarrollo económico y social y de obras públicas
- Ser administrado por autoridades propias

Límites que la Corte había impuesto al legislador y al ejecutivo sobre los asuntos territoriales y que en reiteradas sentencias, se puede ver la reafirmación de este principio por la Corte: en la C-953/07, C-554/07, C- 1112/01, C-1114/03, y muchos de los mismos que fueron garantizados en el cuerpo reglamentario de la LOOT.

Siguiendo a Sierra (2009), concretamente sobre la autonomía financiera, dice: “La autonomía fiscal es la expresión más concreta de la autonomía territorial; sin ella no existen espacios reales de gobernabilidad local y de gobierno propio hacia los territorios; ella se constituye no solo en una característica del modelo, sino en la expresión y el requisito primigenio para la existencia del mismo modelo” (p. 143).

Otro concepto indica que la autonomía de las entidades territoriales se refiere a la libertad que se les otorga para llevar a cabo funciones que les son asignadas en virtud del principio de descentralización, de modo que tienen un alto grado de independencia dentro de la administración. De acuerdo con Usta Yabrudy:

Este reconocimiento se traduce en la autonomía política, es decir, la capacidad de elegir a sus gobernantes; autonomía administrativa, es decir, facultad de manejar los asuntos de su jurisdicción, tales como la organización de los servicios públicos, la administración de sus bienes y la solución de todos los problemas que surjan en desarrollo de las actividades que realicen y, para terminar; autonomía fiscal esto es, la potestad para fijar tributos, participar en las rentas nacionales y administrar sus recursos propios (2012).

Por su naturaleza, el tema de la autonomía regional genera la formulación de múltiples planteamientos que pueden resultar muy complejos, confusos y hasta contradictorios en la búsqueda de una definición o del alcance de la autonomía atribuida a las RAP, situación que al parecer, no es ajena a los estudiosos del tema: “Las tradicionales definiciones de los conceptos de la descentralización y, más aún, el de la autonomía territorial, han tenido que ceder o

sucumbir ante nuevas construcciones teóricas” (Estupiñán & Restrepo, 2013)²⁸. Al respecto, sostiene la Corte: “... si bien la autonomía territorial puede estar regulada en cierto margen por la ley, que podrá establecer las condiciones básicas de la misma, en aras de salvaguardar el interés nacional y el principio unitario, la Constitución garantiza que el núcleo esencial de la autonomía será siempre respetado” (Corte Constitucional, 2010).

Por último, es importante considerar que la autonomía otorgada a las RAP es aquella que se reconoce a las entidades descentralizadas como medio para conseguir los fines que les atribuye el acto legal de su creación, y es diferente a la que deberá otorgarse a las RET. La autonomía financiera es el principio para manejar los recursos económicos de los cuales serían titulares las RAP, que tiene su fundamento jurídico en el fenómeno de la descentralización administrativa, del cual se podría decir que las RAP constituyen una modalidad, porque son personas jurídicas con capacidad para determinar el gasto y la utilización de los recursos en la consecución de sus objetivos. Autonomía que como ya se ha discutido, también tiene limitaciones, en especial, por la llamada tutela financiera, dicho de manera más clara, mediante el control presupuestal que ejerce el Estado sobre los entes descentralizados.

1.6.3 Patrimonio propio

Esta condición no genera mayor debate respecto de su contenido y alcance, pues el patrimonio está constituido por todos aquellos recursos que integran el capital de una entidad que se forma integralmente por recursos públicos. Al respecto, la LOOT precisa en el artículo 32, cuáles serían esos recursos para financiar y lograr los objetivos atribuidos a las RAP²⁹.

²⁸ “Las tradicionales definiciones de los conceptos de la descentralización y, más aún, el de la autonomía territorial, han tenido que ceder o sucumbir ante nuevas construcciones teóricas (Departamento Nacional de Planeación, 2013, p. 10). Teorías como la denominada gerencia pública (New Public Management) y el nuevo paradigma de la gobernanza, expone la participación de diversos actores, en los que la ciudadanía juega un papel importante en la construcción de lo público. Estos nuevos enfoques, que traslapan el mundo privado en lo público, han incidido en la transformación del concepto de descentralización, por lo menos aquel que hacía referencia al traslado efectivo de competencias y recursos del Estado centro a las entidades territoriales. A cambio de ello, hoy se habla de un nuevo Estado y una novedosa forma de administración ‘abierta’ que, a su vez, conlleva al impulso de una descentralización flexible, la cual acude en red a diversos procesos de integración y de asociatividad territorial de todas las clases; procesos que adolecen de las atribuciones y de los recursos que eran del soporte del tradicional concepto de la descentralización territorial” (p. 134).

²⁹ El funcionamiento de las Regiones Administrativas y de Planificación se financiará con cargo a los recursos o aportes que las respectivas entidades territoriales que la conformen destinen para ello y los incentivos que defina el Gobierno Nacional, de conformidad con los indicadores de sostenibilidad fiscal de la Ley 617 de 2000 para los departamentos que las conformen. Los recursos de inversión asignados por las entidades

El texto del artículo también explica que las RAP no pueden generar gasto en algún rubro del presupuesto nacional y por otra parte, la Constitución Nacional en su artículo 356, establece: “No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas”, una condición que al parecer, busca que las entidades territoriales tengan recursos financieros para cumplir las competencias asignadas, es decir, un patrimonio propio.

En pocas palabras, la creación de las RAP obedece a la figura descrita por las normas constitucionales que rigen la estructura de un Estado de Derecho descentralizado como es Colombia, un hecho que no puede pasarse por alto, y es bien claro el compromiso con la ciudadanía de cada Región creada o por crear, lo cual obliga a que todos los integrantes del Gobierno y naturalmente la misma ciudadanía, se dispongan a impulsar el proceso de regionalización en favor de la democracia donde está presente la decisión política y administrativa de conformar este esquema asociativo, gestionando una cultura de trabajo basado en la forma democrática para identificar el aspecto que deben tener las regiones que espera la ciudadanía.

Si la ciudadanía logra asumir esta realidad política y jurídica que representa la autonomía regional y un gobierno regional, es de utilidad práctica para el desarrollo, siempre que no se entienda o traduzca en un camino hacia la separación o el independentismo de la Nación, ya que la unidad de Colombia no está sujeta a discusión sino que debe afianzarse por medio de mecanismos de integración y asociación en los cuales se garantice la autonomía y el uso disciplinado de los recursos regionales.

En este sentido, por medio de las RAP y la RAPE podría configurarse un panorama apropiado para construir la autonomía regional, la democracia y la paz, avanzando hacia un contexto donde la pobreza, la exclusión, la desigualdad y las brechas socioeconómicas puedan ser superadas.

territoriales para el logro de los objetivos de la Región Administrativa y de Planificación, podrán ser utilizados en todo el territorio que la conforma, con el objetivo de alcanzar el desarrollo económico de sus territorios y el mejoramiento social de sus habitantes.

1.6.4 La estrecha relación entre descentralización y autonomía

Los conceptos de descentralización y autonomía territorial se relacionan con esquemas de asociatividad para el ordenamiento territorial, en cuanto se ha dicho que la LOOT “será el parámetro legal para afianzar la descentralización con un modelo de gobierno local que facilite el cumplimiento de los fines esenciales del Estado” (Vargas Ll., 2014), idea plasmada por la LOOT en los principios rectores del ordenamiento territorial, entre ellos, la descentralización que busca la distribución de competencias entre la Nación, las entidades territoriales y demás esquemas asociativos, en relación con este y con el principio de autonomía que busca realizar un traslado del poder de decisión de los órganos centrales del Estado hacia el nivel territorial para la gestión, planeación y administración de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley.

Es oportuno señalar que el término descentralización se ubica dentro del contexto de Estado unitario, así: “no obstante que podría hablarse de descentralización legislativa, ejecutiva o administrativa y judicial, desde el punto de vista jurídico solo se habla de descentralización administrativa, pues las otras son expresiones del fenómeno federal” (Rodríguez, 2008), es decir, Colombia no cuenta con un máximo grado de descentralización propio de los Estados federales y tampoco corresponde a la descentralización y autonomía en un Estado regional, en donde las entidades regionales poseen una autonomía considerable, entre las cuales se encuentra el poder legislativo.

En un Estado unitario, a diferencia de otros tipos de Estado, como el regional, solo existe un Estado porque las divisiones territoriales únicamente tienen “funciones de tipo administrativo”. Para profundizar sobre el desarrollo de estos conceptos en los tres modelos de Estado, se recomienda la lectura del libro *Carta de Navegación del Proceso de Regionalización en Colombia*, escrito por los profesores Abraham Katime y Grenfielth Sierra.

Dentro del contexto de las formas de administración flexibles para el ordenamiento territorial, se encuentra un nuevo término “descentralización para la inversión”, que sugiere que es necesario que la coordinación entre las finanzas centrales de la Nación y las de las entidades territoriales se interrelacionen al máximo, para obtener así, un buen resultado fiscal del conjunto, y además de su sentido político, la descentralización tiene hoy en día, un

propósito asociado a la eficiencia del gasto público y por esta razón, el Estado contemporáneo debe canalizar una porción relativamente importante de su gasto hacia objetivos tales como educación primaria y secundaria, salud básica, saneamiento ambiental y equipamiento urbano.

Este tipo de gasto que es diferente de la gran infraestructura o del gasto en defensa, por ejemplo, puede realizarse de modo más eficiente, si se ejecuta a nivel descentralizado. La descentralización bien orientada por supuesto, contribuye a mejorar la eficiencia en el gasto público. Este tipo de gastos efectuados o definidos desde lejanas instancias centralistas, no tienen la misma eficiencia que cuando son definidos y ejecutados en instancias descentralizadas. Y este punto es crucial, sobre todo cuando se trata de gasto social, el secreto muy a menudo está, no tanto en gastar más, como en gastar mejor (Restrepo, 2002).

Entonces y para cerrar este apartado, como se ha expuesto hasta aquí, las Regiones Administrativas y de Planificación en el marco de la LOOT a la fecha, no son entidades territoriales, sino esquemas asociativos con personería jurídica, autonomía financiera y patrimonio propio, integrados por entidades territoriales (departamentos), que buscan fortalecer la descentralización administrativa. Surge entonces, un interrogante. ¿En cuál modalidad de descentralización administrativa se ubicarían? Descentralización territorial, Descentralización especializada, por servicios o Descentralización por colaboración. Una pregunta cuya respuesta permite comprender lo que se ha desarrollado en esta nueva etapa de la regionalización en el modelo de organización territorial colombiano que como consecuencia, afecta directamente el ejercicio del derecho administrativo.

Por otra parte, no se puede olvidar que las RAP en virtud del artículo 306 de la LOOT, se han desarrollado como instrumentos de asociatividad territorial de carácter transitorio, pero que el fin último deseado por el Constituyente, es la transición de departamentos independientes hacia regiones reales como entidades territoriales para administrar y planificar el desarrollo, mas no para prestar servicios, es decir, ser el organismo decisorio en la concertación, elaboración y ejecución de los planes en el sistema nacional de planeación hacia un desarrollo regional. De allí, la necesidad de asumir las RAP (artículo 306 - esquemas asociativos), como una primera fase en el proceso de construcción de las regiones como entidades territoriales.

Capítulo 2. Planificación

La Constitución Política de Colombia de 1991, definió unas nuevas condiciones político-administrativas para construir el nuevo orden territorial, argumentando la necesidad de aplicar la descentralización, la autonomía territorial, la democracia participativa y generar un conjunto de orientaciones frente a la división territorial que redefinieran la organización vigente, y aunque se conservó la división departamental, también se abrieron sendas para muchos de los desafíos que representa implementar un proceso de planeación con base en estrategias orientadas al desarrollo.

Una estructura territorial basada en regiones y provincias puede alcanzar capacidad para actuar con mayor eficiencia y efectividad sobre la problemática local, porque las entidades regionales son tal vez, las que ofrecen el mayor potencial para contribuir en la búsqueda del nuevo orden territorial para administrar y planificar el desarrollo. La regionalización implica un nuevo orden, en donde las entidades territoriales y administrativas puedan tener un aumento de poder para autodeterminarse, respondiendo a las lógicas de su desarrollo, estimulando a la sociedad regional para que se involucre más en la toma de decisiones con la participación activa de los agentes que la integran, de manera que los recursos y acción del Estado lleguen las áreas históricamente abandonadas o marginadas.

2.1 Acerca del proceso de regionalización

En cuanto a la planeación regional en Colombia, en el presente apartado se hace referencia al trabajo de investigación del profesor Pineda, porque señala que al parecer, la planificación inició hace varios años, y se encuentra en algunos planes de desarrollo de los Gobiernos que tuvo el país hacia mediados de los años 60, obedeciendo al ánimo de impulsar el desarrollo socioeconómico de los territorios, cuando no solo por su auge, la planeación estratégica fue reconocida como adecuada estrategia de intervención estatal y de aplicación de las políticas de corrección de los desequilibrios regionales. Por estas razón, el Gobierno del presidente Lleras Restrepo (1966 – 1970), inicia con la certeza de que la planeación regional y local era el único camino para fortalecer los territorios (2008).

La reforma constitucional de 1968 fue trascendental en relación con un modelo inicial de asociatividad territorial que hablaba de asociar municipios, y llama la atención el concepto que desde esa fecha, se tenía sobre las divisiones del territorio para planificar el desarrollo económico y social, puesto que por medio del citado Acto Legislativo 1 del 11 de diciembre de 1968, se dispuso que el artículo 7 de la Constitución Nacional, rezara: “fuera de la división general del territorio habrá otras, dentro de los límites de cada Departamento, para arreglar el servicio público. Las divisiones relativas a lo fiscal, lo militar, la instrucción pública, la planificación y el desarrollo económico y social, podrán no coincidir con la división general”.

La reforma administrativa de 1968 es un hito importante dentro de la teoría de la organización administrativa en Colombia, porque introdujo principios acerca de la división general del territorio para la administración pública, con el propósito de acrecentar el buen funcionamiento del aparato administrativo, considerando que la forma para lograrlo era incorporando técnicas modernas de administración, tales como las relativas a la planeación estratégica y la descentralización administrativa de ciertos servicios (Vidal Perdomo, 2005).

El Plan de Desarrollo de la Administración Lleras Restrepo (1966 – 1970), incorporó de manera explícita, el tema del desarrollo regional en la agenda de la planeación nacional. Este Gobierno formuló un modelo de regionalización que por una parte, buscaba evitar las fuertes migraciones campo-ciudad, mediante la propuesta de una reforma agraria y, por la otra, tenía el propósito de reducir el impacto de tales migraciones hacia las grandes ciudades, con un programa de desarrollo de las ciudades intermedias, impulsando la infraestructura básica y los equipamientos productivos. Además, facultaba a los departamentos para promulgar planes y programas de desarrollo económico regional, y desconcentró bajo la responsabilidad de los gobernadores, la dirección y coordinación de funciones administrativas y de prestación de servicios que antes se encontraban en cabeza de los ministros, y aprobó la transferencia de recursos del Gobierno Nacional a los departamentos, para facilitar el desarrollo de esas competencias, por medio de la figura del “situado fiscal” (Pineda, 2008).

El gobierno Pastrana Borrero (1970 – 1974), se caracterizó por un marcado acento en una visión positiva del fenómeno de la migración campo-ciudad y, en consecuencia, por la adopción de estrategias de desarrollo urbano fundamentadas en la financiación de largo plazo

de la vivienda urbana, y para ello, empleó como eje articulador el plan de desarrollo denominado “Las Cuatro Estrategias”.

Después, el gobierno de López Michelsen (1974 – 1978), presentó un plan de desarrollo que llamó “Plan para cerrar la brecha”, que retomaba en gran medida, las estrategias impulsadas por el gobierno de Lleras Restrepo, en el contexto de una política de desarrollo regional y urbano que le apostaba a la desconcentración industrial, la descentralización administrativa y un nuevo impulso a las ciudades intermedias.

Con el gobierno de Turbay Ayala (1978 – 1982), en el marco del “Plan de integración Nacional”, se plantea por primera vez en Colombia, una formulación integrada de las políticas propiamente regionales con los objetivos nacionales de desarrollo, sustentadas en cuatro dimensiones estratégicas, a saber: el desarrollo de las regiones periféricas; la integración física; la superación de los desequilibrios regionales; y, el ordenamiento territorial (Pineda, 2008).

A partir de 1983, la administración de los asuntos territoriales en Colombia ha tenido transformaciones institucionales, adelantadas en el marco del proceso de descentralización administrativa y fiscal que en la práctica, reemplazó las políticas activas de desarrollo territorial. El gobierno de Belisario Betancur (1982 – 1986), le dio a los municipios el carácter de agente principal del desarrollo, al tiempo que debilitó el papel de los departamentos que quedaron relegados a una función coordinadora y de apoyo a la planeación local, pero sin recursos ni competencias de envergadura para incidir de fondo en las estrategias de desarrollo territorial.

En cualquier caso, la descentralización en Colombia abrió espacios para la actuación local, con el fortalecimiento de los fiscos territoriales (Ley 14 de 1983, Ley 50 de 1984, Ley 55 de 1985 y Ley 12 de 1986), y la cesión de competencias en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico; promovió la elección directa de administraciones municipales (Acto legislativo 1, de 1986) y departamentales (Constitución Política de 1991), y estimuló el proceso de implantación de la planeación territorial a partir de la Ley de Reforma Urbana (Ley 9 de 1989). Posteriormente, con la introducción de instrumentos específicos de

ordenamiento (Ley 388 de 1997), se estableció un marco de criterios y obligaciones para expedir el Plan de Ordenamiento Territorial de los municipios (Pineda, 2008).

El gobierno Santos que finalizó en 2018, presentó su Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, “Todos por un nuevo país”, en donde se observa con claridad el enfoque regional. Su contenido explica la necesidad de brindar atención diferenciada a los territorios, con el fin de cerrar las brechas existentes entre los ámbitos urbanos y rurales, y entre regiones que tienen un mayor rezago en su desarrollo. El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, señala que:

Los lineamientos regionales que propone el Plan Nacional de Desarrollo no pretenden sustituir la autonomía regional, ni impedir que las regiones sean las protagonistas de su propio desarrollo. Por el contrario, señala que han sido identificados y definidos con ellas en el propósito de lograr que la estructura territorial garantice armonización de los objetivos de política de las regiones con la nación no olvidando las diferencias para configurar un marco de actuación que asegure recursos, concurrencia de acciones para el logro de resultados que permitan el seguimiento evaluación y rendición de cuentas.

La planificación y la decisión de aplicar los contenidos constitucionales a la vida práctica, de convertirlos en letra viva, impacta de forma directa el proceso por medio del cual se constituyen las denominadas Regiones Administrativas y de Planificación, y por ende, los criterios que determinen su conformación, creando una oportunidad histórica de cambio y de profunda reflexión acerca de la noción de desarrollo para el derecho, y haciendo volver la mirada hacia los principios del derecho administrativo que contribuyen a materializar las lógicas propias de cada región; preguntarse acerca del objetivo del nuevo orden territorial en términos de saber, si se espera ajustar el territorio a las necesidades que impone el modelo de apertura económica, si se puede aprovechar para corregir los problemas de organización territorial existentes; si es posible contar con el aporte de las nuevas generaciones en la construcción de un nuevo país, y para aclarar la filosofía y el espíritu del proceso de regionalización nacional.

En concordancia con lo anterior, para la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 fue preponderante la idea de que para tener verdaderas regiones, se requería institucionalizar la presencia de la región en las diferentes instancias y esferas de decisión de la administración y

planificación nacional, de tal manera que se garantizara la representación adecuada de los intereses regionales.

2.2 La planeación estratégica para el desarrollo

La planeación estratégica como proceso que guía los esfuerzos para lograr las metas factibles de una entidad gubernamental o privada, ya sean a corto, mediano o largo plazo, se considera una función fundamental del proceso administrativo, en el cual aunque cambie su contenido, depende de la magnitud y el tipo de organización. Se debe proponer entonces, pasos concretos para la adecuada previsión de las actividades por realizar, y de ahí que sea tan importante definir el concepto de planificación como insumo para alcanzar la mayor efectividad de los planes de desarrollo en el orden nacional y respecto de las entidades territoriales, y por ende, la efectividad de derechos económicos y sociales, la inclusión de la dimensión territorial y su articulación con la planeación nacional y sectorial, así como la consideración del futuro que otorga contenido y sentido a una planificación para el desarrollo.

Dado que el Estado colombiano es reglamentario y de derecho, es decir, sus diferentes actuaciones se enmarcan principalmente en la Constitución Política de 1991, las leyes y los decretos, es importante considerar que el actuar gubernamental aunque establezca los fines y principios de gobierno aplicables a cada región, de la misma forma como lo ha hecho con las entidades estatales, departamentales y municipales que sirven a la comunidad, por lógica natural debe permitir que se ejerzan todas las actividades que garanticen el cumplimiento de las normas y además, que se fijen las responsabilidades para gestionar las herramientas administrativas gubernamentales necesarias para el impulso del desarrollo.

En este orden de ideas, si bien a los alcaldes corresponde presentar oportunamente los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estimen convenientes para la buena marcha de los municipios y ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto disponible, la Ley 152 de 1994, Orgánica del Plan de Desarrollo, establece que el alcalde o gobernador, será el máximo orientador de la planeación en la respectiva entidad territorial (Congreso de Colombia, 1994). Por lo tanto, más allá de la legislación se precisan planes y acciones concretas que articulen con la noción de desarrollo y

progreso para garantizar la efectividad y competencia de los principios del derecho administrativo.

En relación con la planeación regional y las RAP con el plan de desarrollo, además de las funciones para las cuales fueron creadas, a las regiones les corresponderá contribuir para que haya la debida coherencia y articulación entre la planeación nacional y la de las entidades territoriales, así como promover y preparar planes y programas que sean de interés mutuo de la Nación y los departamentos, asesorar técnica y administrativamente las oficinas de planeación departamentales, y apoyar los procesos de descentralización.

Tanto el Plan de Desarrollo como el presupuesto anual para las entidades públicas establecidos en la Constitución Nacional, son instrumentos de planeación propios de largo y corto plazo. Por lo tanto, las entidades territoriales deben no sólo elaborar y adoptar de manera concertada entre ellas y el Gobierno nacional dichos planes de desarrollo, sino también asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la normatividad vigente.

Corresponde al Gobierno, formular cada año el presupuesto de rentas y la ley de apropiaciones, que serán presentados al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura, garantizando sostenibilidad fiscal y correspondencia con el Plan Nacional de Desarrollo, en la búsqueda de un desarrollo armónico y equilibrado, mediante un sistema de planificación que diseñe políticas de desarrollo y defina planes de inversión pública. Por desarrollo armónico de las regiones debe entenderse, la distribución equitativa de las oportunidades y beneficios como factores básicos de desarrollo de las regiones.

De lo anterior se derivan los principios generales que rigen las actuaciones de las autoridades en materia de planeación, entre los cuales están: autonomía, ordenación de competencias, coordinación, consistencia, prioridad del gasto público social, continuidad, participación, sustentabilidad ambiental, desarrollo armónico de las regiones, proceso de planeación, eficiencia, viabilidad, coherencia y conformación de los planes de desarrollo³⁰.

³⁰ Ley 152 de 1994. “El plan de desarrollo establecerá los elementos básicos que comprendan la planificación como una actividad continua, teniendo en cuenta la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y

Para los efectos mencionados, es necesario implementar los principios de la planeación estratégica y diseñar planes de inversión a mediano y corto plazo, en los términos y condiciones generales reglamentados, porque es a partir de los mismos POT (Ley 388 de 1997), que se puede gestionar los instrumentos necesarios para ordenar el territorio municipal, con base en el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar su desarrollo físico y la utilización del suelo, contemplando siempre tres componentes: general, urbano y rural.

El Decreto Ley 111 de 1996 compila y modifica las Leyes 38 de 1989 y 179 de 1994, respecto del Sistema Presupuestal, estableciendo para las entidades públicas la necesidad de aportar un plan financiero, un plan operativo anual de inversiones y el programa anual de caja (PAC), mes a mes. El plan financiero es

Un instrumento de planificación y gestión financiera del sector público, que tiene como base las operaciones efectivas de las entidades cuyo efecto cambiario, monetario y fiscal sea de tal magnitud que amerite incluirlas en el plan. Tomará en consideración las previsiones de ingresos, gastos, déficit y su financiación compatibles con el programa anual de caja y las políticas cambiaria y monetaria” (Presidencia de la República, 1996).

De igual forma, la normatividad incluida en el Decreto Nacional 1082 de 2015, establece que las entidades estatales también deben elaborar un Plan Anual de Adquisiciones que debe contener el listado de bienes, obras y servicios que pretenden adquirir durante el año. En él, la Entidad estatal debe señalar la necesidad y cuando conoce el bien, obra o servicio que satisface esa necesidad, debe identificarlo, utilizando el Clasificador de Bienes y Servicios e indicar el valor estimado del contrato, el tipo de recursos con cargo a los cuales la Entidad estatal pagará el bien, obra o servicio, la modalidad de selección del contratista, y la fecha aproximada cuando la Entidad estatal iniciará el Proceso de Contratación (Presidencia de la República, 2015), deber al cual estarán sometidas las Regiones Administrativas y de Planificación por ser una Entidad estatal, una persona jurídica de derecho público.

evaluación, así mismo deberán tener en cuenta para su elaboración las políticas y estrategias del Plan Nacional de desarrollo para garantizar la coherencia”.

Con base en lo expuesto, el proceso de regionalización que ha iniciado el país está sujeto a un conjunto de antecedentes de planificación para la programación de la inversión de los municipios y departamentos en la organización territorial para el desarrollo. Sin embargo, ello no atiende solo a instrumentos de carácter técnico, pues existe una base política impregnada en la formulación de los diferentes instrumentos de planeación del desarrollo que tiene su base en la formulación del programa de gobierno que hayan inscrito los candidatos que han sido electos como Presidente, Gobernador o Alcalde.

2.3 La base política de los instrumentos de planeación del desarrollo

El artículo 259 CP introdujo la figura del voto programático, y señala que “Quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato. La ley reglamentará el ejercicio del voto programático”.

Así, la incorporación de los lineamientos generales del programa político de gobierno inscrito en su calidad de candidatos, se refleja más adelante en los planes municipales o departamentales de desarrollo, en atención a los principios del Estado democrático y participativo, pues los diferentes niveles de gobierno deben contar con mecanismos eficientes e integrales que les permitan dar cumplimiento a su programa de gobierno, el cual contiene la expresión de la voluntad popular que los eligió.

Los programas de gobierno propuestos por alcaldes y gobernadores, en el caso de análisis, por los gobernadores de los departamentos que integren las regiones, por los cuales fueron elegidos y que contienen el mandato popular, se deben aplicar al sector central y al descentralizado de la respectiva entidad territorial, es decir, su alcance también debe reflejar y articularse en la región conformada, pues la ejecución del programa de gobierno y del plan de desarrollo de la entidad territorial, se articula con el plan de desarrollo nacional y el departamental o municipal, según el caso, exigiendo la presencia y participación de las entidades descentralizadas, pues la prestación de los servicios a cargo de los departamentos, distritos y municipios se hace esencialmente a través estas entidades. En el caso de la figura asociativa regional, también se realizaría prestación de servicios a cargo de los departamentos y con un origen programático, por ello la importancia de promover un la incorporación del enfoque regional en las propuestas de gobierno.

Es tal la importancia de contemplar la base política de los instrumentos de planeación del desarrollo y su relación en cumplimiento del artículo 305-2 CP, que establece que corresponde al gobernador, “Dirigir y coordinar la acción administrativa del departamento y actuar en su nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio, de conformidad con la Constitución y las leyes”.

Procesos de regionalización anteriores, como el de región capital entre Bogotá y Cundinamarca, se adelantaron con esfuerzo de voluntades conjuntas entre los mandatarios de turno, lo cual no siempre fue posible, porque las apuestas políticas con soporte técnico expresadas en los Planes de Desarrollo formulados en los diferentes gobiernos, tuvieron una base política y programática de los candidatos que luego fueron elegidos. Esto es lo que permite el ejercicio de las competencias territoriales en apoyo a la iniciativa de constitución de una región y por eso, también se observa que hay una base política que se refleja en los instrumentos de planificación, pues sin la voluntad programática para pasar a una instancia de consolidación como las RAP que garantice permanecía y solidez para planificar y administrar los asuntos que traspasan los límites políticos administrativos, no será posible avanzar, ya que es la expresión de la voluntad política de los mandatarios de las entidades territoriales sobre asuntos de interés regional, lo que finalmente involucra la integración de una región para poder llevar a cabo los propósitos comunes de las entidades territoriales en materia económica, social y regional, en la ejecución de planes y programas de desarrollo.

2.4 Planificación y desarrollo local

Dicho proceso de organización territorial asume la región como una unidad territorial capaz de diseñar políticas públicas regionales que conlleven al desarrollo económico y social de los territorios. Así mismo, la dinámica o los procesos de la globalización repercuten en una realidad espacial, en las lógicas del ordenamiento territorial. Según Rózga Luter (2006, pp. 9-16), los elementos centrales que explican la globalización, incluyen las actividades estratégicamente dominantes de la economía mundial, funcionan como una unidad y en tiempo real. Más que una limitada definición, la globalización es una realidad que se convierte en dogma de la libre movilidad de capitales y apertura comercial y por ello, hay una búsqueda de competitividad internacional que muchas veces, se persigue con nuevas formas de

organización flexible del territorio, dentro de un contexto imparable y acelerado de innovación tecnológica.

Por otra parte, Dicken (1998), afirma que son cuatro las dimensiones básicas de los procesos de la globalización: nuevas funciones del Estado, integraciones económicas internacionales y subnacionales, el papel de las tecnologías y el papel de las corporaciones transnacionales.

En relación con las nuevas funciones del Estado, hay una respuesta del Derecho Administrativo a las transformaciones recientes del Estado Social de Derecho por causa del paradigma de la globalización económica, y se trata de la “regionalización” que hace que al interior de los Estados, se creen divisiones (bloques), regionales que les permita de manera efectiva, asumir “la competencia proveniente desde el exterior y para convertirse en actores competitivos en el mercado internacional”, situación que se ha desarrollado jurídicamente con la noción de “glocalización”³¹ un traslado de funciones, competencias y recursos del Estado Nacional a los entes territoriales (Restrepo Medina, 2007) .

Durante muchos años, imperó un proceso centralizador de la sociedad, de la economía y de las formas de ordenar el territorio, características de un modelo territorial unitario que en el contexto de la globalización y la revolución científico tecnológica, han conducido necesariamente al desarrollo de su antítesis denominada descentralización, que también es un principio plasmado en forma tímida, dentro del texto de la Carta política colombiana de 1991, cuando afirma: “Las nuevas circunstancias económicas, políticas y sociales ponen de manifiesto las limitaciones de las perspectivas tradicionales que han proporcionado a la administración sus modelos de conducta y operación en las últimas décadas” (Echebarría & Mendoza, 2004).

³¹ Restrepo Medina, 2007. “La glocalización, es el correspondiente económico de la descentralización territorial, vista desde aquella perspectiva busca la promoción de un ambiente favorable para la inversión y para el intercambio, pero al hacerlo, genera otros efectos que guardan correspondencia con los objetivos pretendidos con la realización del Estado Social, como son el acercamiento de la Administración al ciudadano, en procura de atender de manera eficaz y eficiente sus demandas por servicios, y la prevención de la corrupción, al situar la gestión de los recursos públicos al alcance de la veeduría ciudadana. Desde el derecho administrativo, la glocalización ⁶ hace más complejos sus contenidos, en la medida en que cada centro de poder local dispone de un aparato administrativo propio que es auto-regulado y genera reglas diferentes para el ejercicio de las funciones administrativas, en temas de gran importancia y valor estratégico como el ordenamiento del territorio, los usos del suelo y el derecho urbanístico (p. 7).

La descentralización no es un fenómeno exclusivo del territorio colombiano, responde a una tendencia mundial y de América Latina, dadas las exigencias de aumento de la eficacia en la gestión del Estado, otorgando un papel preponderante a las regiones y a los actores privados y transnacionales en la geopolítica y en la económica mundial. Por lo tanto, al asumir la región dentro del ordenamiento territorial, es importante precisar que se trata de una técnica de administración y planificación del territorio, bajo el principio de la asociatividad territorial, incentivar la creación de esquemas asociativos por parte del Estado, con el fin de fortalecer la descentralización y generar desarrollo socioeconómico y no una forma de autogobierno. Sin embargo, como dice Restrepo Medina (2007),

La descentralización por sí misma no hace que la gestión de la Administración sea más eficiente ni que con ella se logre descongestionar los órganos superiores del Estado, acercar la actividad en cuestión al ciudadano y disponer de mayor especialización en la materia de que se trate, si no se complementa con otras medidas que, de no tomarse, frustrarán tales propósitos.

La planificación aumenta pues, el grado de especialidad, la planificación como una actividad continua, teniendo en cuenta la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes y programas de desarrollo. Por tal motivo, el análisis de la región en el nuevo contexto de la LOOT, cuyo propósito constitucional es generar desarrollo económico y social, la inversión y la competitividad regional, no puede limitarse a un análisis meramente normativo o jurídico de la RAP como hasta ahora ha sido tratado ampliamente por la doctrina colombiana. Es necesario armonizar el análisis de la naturaleza jurídica con el conocimiento técnico y económico de la figura de la RAP, es decir, indagar sobre su objeto principal para establecer cómo se entiende la noción de desarrollo económico y social desde el derecho administrativo, y aportar a la materialización de la misma.

El uso de las palabras desarrollo y subdesarrollo permiten aludir a regiones económicamente adelantadas y atrasadas, un contexto que circula de la intransitividad que ha caracterizado las definiciones de desarrollo para convertirlo en un concepto transitivo, como un estado de cosas que se pueden alcanzar. Un giro terminológico con profunda repercusión en la realidad y principalmente, en las relaciones hasta ahora conocidas entre las naciones porque pasa de la visión de colonizadores/colonizados a la relación de

desarrollados/subdesarrollados, es decir, se cambia la relación jerárquica dominante de subyugación para constituir un panorama en donde se reconoce la igualdad en derecho de todos los Estados (Velásquez Muñoz, 2018).

Ahora bien, al consultar el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (RAE, 2010), se encuentran otras acepciones para la palabra desarrollo. Una de ellas, señala que es: acción y efecto de desarrollar o desarrollarse, por lo cual “desarrollar” o “desarrollarse” es extender lo que está arrollado, deshacer un rollo; hay otra definición que establece que el “desarrollo” es la evolución progresiva de una economía hacia mejores niveles de vida e incluye una más, referida al adjetivo sostenible, señalando que el “desarrollo sostenible” es el desarrollo económico que cubriendo las necesidades del presente, preserva la posibilidad de que las generaciones futuras satisfagan las suyas (RAE, 2017).

Por lo señalado y sin ahondar en que el término se utiliza también en diversas disciplinas del conocimiento, se puede inferir que el desarrollo se relaciona con el concepto que afirma un determinado sistema económico que permite mejorar las condiciones de bienestar y calidad de vida de los seres humanos, contemplando un sistema económico que debe estar en armonía o equilibrio con elementos como el social y el ambiental. Es importante mencionar que el primer informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD por sus siglas en español), señaló que

(...) el objetivo del desarrollo es ampliar la gama de posibilidades ofrecidas a la población, que permitan hacer más democrático y participativo al desarrollo. Estas opciones deben incluir la posibilidad de acceder al ingreso y al empleo, a la educación, a los cuidados sanitarios y a un medio ambiente limpio y carente de riesgos (1990).

De lo cual puede deducirse que para acceder al desarrollo,, se precisan condiciones sociales dentro de un país, en donde las necesidades reales de su población se satisfagan por medio del uso racional y sostenible de los recursos y los sistemas naturales, incluido el uso de tecnologías que respeten los aspectos culturales existentes y las costumbres, creencias y en esencia, los derechos humanos. Todo esto lleva implícito la necesidad de un proceso de planificación para contribuir a que haya la debida coherencia y articulación entre la planeación nacional y la de las entidades territoriales.

Entonces, acerca de la planificación para el desarrollo es muy importante precisar que dentro del objeto de la Región Administrativa y de Planificación (RAP), se hace referencia a las acciones previamente incluidas en un plan general, metódicamente organizado y de amplitud variable, acorde con los objetivos determinados que se persiguen. Tal como el desarrollo armónico de una ciudad o la respuesta a problemas sociales de diferente impacto en los términos a los cuales se refieren las necesidades de armonizar el disperso desarrollo local sobre una planeación estratégica que para el caso del ordenamiento territorial, debe ser definida sobre intereses comunes de carácter macro, en especial, porque el ordenamiento territorial es un instrumento de planificación, administración y de gestión.

El tercer Objetivo del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 se dirigió a fortalecer la gobernanza multinivel en sus aspectos institucionales, financieros, de información y de cooperación entre los distintos niveles de gobierno, para lograr coordinar y articular sus perspectivas de desarrollo en propósitos comunes y acciones conjuntas. Para alcanzar este objetivo, el PND definió una serie de estrategias que busca implementar:

- a) Gestión territorial fortalecida y un Gobierno nacional con la capacidad de respuesta a las necesidades del territorio
- b) Asignación de competencias diferenciadas por nivel de gobierno y tipología
- c) Ingresos de las entidades territoriales incrementados
- d) Herramientas de articulación Nación – Territorio fortalecidas
- e) Una Política General de Ordenamiento territorial que articulara instrumentos e instancias

Es previsible pensar que para desarrollar las estrategias mencionadas, el Gobierno le apostó a aprovechar las herramientas que ofrece la LOOT, como norma que define el ordenamiento territorial en dos enfoques: primero, como un instrumento que busca aumentar la capacidad de planificación y gestión de las entidades territoriales. Segundo, como proceso de construcción colectiva de país que busca lograr una adecuada organización administrativa del Estado en el territorio, facilitando el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo socioeconómico entendido según la LOOT, como el desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambiental y fiscalmente

sostenible, regionalmente armónico y culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia.

De lo anterior se concluye que en Colombia, la planificación para el desarrollo ha sido desde los años 60, una estrategia que busca fortalecer las competencias institucionales y la gestión pública. En la actualidad, la planeación busca implementar un gobierno multinivel para que las entidades territoriales bajo esquemas asociativos como la RAP y la RAPE, tengan mayor articulación y claridad sobre sus responsabilidades, cuyo valor agregado consiste en ser consistentes con sus potencialidades de desarrollo económico y social. Sin embargo, debe profundizarse en el fortalecimiento del principio de autonomía de las entidades territoriales, toda vez que el interés de los departamentos al conformar una entidad de mayor nivel (región), se fundamenta en superar ser un simple instrumento de gobernanza multinivel, para tener real autonomía para ejecutar planes, proyectos, programas y obras de desarrollo.

Por tal razón, el análisis de la región en el nuevo contexto de la LOOT, no podría limitarse a un análisis meramente histórico, normativo o jurídico de la RAP y la RAPE, sino que es necesario relacionar y armonizar el análisis de su naturaleza jurídica con el conocimiento técnico del contexto o alcance de su finalidad, es decir, indagar sobre su objeto principal y precisar aquello que se entiende por desarrollo económico y social y en consecuencia, establecer el significado esencial del desarrollo local, regional y sus causas dentro del marco mencionado.

2.5 Políticas de ordenamiento territorial

Las políticas de ordenamiento territorial se relacionan con la estructura política y administrativa del país. Cuando existe un Estado con una organización territorial deficiente, se afecta la efectividad de los planes de ordenamiento territorial, pues los grupos sociales a los cuales involucra el proceso de construcción de los planes, se relacionan todos los días con el territorio donde realizan sus actividades cotidianas. Por lo tanto, el ordenamiento del territorio ha estado presente en el trasegar histórico de todas las sociedades humanas. Un tema con relevancia para Colombia, dado su papel como instrumento del Estado para por una parte, ejercer control sobre el territorio mediante la administración y planificación del mismo, y por otra, para orientar un determinado modelo de desarrollo.

Es así como, la esencia de planificar el ordenamiento puede concebirse como un instrumento para alcanzar mejores condiciones en la calidad de vida de las comunidades y por ende, para autodeterminar sus propias lógicas de desarrollo. Sin embargo, la complejidad del ordenamiento reside en identificar inicialmente, cuál es el orden deseado o el modelo de territorio que se espera construir, estableciendo aquello que la sociedad desea que se haga en su territorio, lo cual se ha entendido como la “vocación del territorio”, teniendo en cuenta que particularmente en Colombia, prima la diversidad, la multiculturalidad y los diferentes factores que generan su complejidad³². Reflexionar acerca del ordenamiento territorial implica hacerlo desde la óptica de los objetivos de desarrollo propuestos tanto por el Estado como por la comunidad, sin perder de vista que se trata de un instrumento que debe orientarse a fortalecer procesos de desarrollo que garanticen la efectividad jurídica de los derechos económicos y sociales de los ciudadanos y la armonía entre naturaleza y sociedad.

Los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), son de reciente reconocimiento y empoderamiento entre las entidades de gobierno, pues aunque su existencia real inicia con la presencia de los seres humanos en el Planeta, que desde el comienzo se han ocupado de transformar el aspecto de su entorno para establecer un orden deseado sobre el territorio y el ambiente, en busca de mejorar las condiciones en las cuales adelantan sus actividades cotidianas, para lo cual hoy en día, existen herramientas de planificación, en especial, los Planes de Ordenamiento Territorial, herramienta para la administración del desarrollo físico del territorio y la definición de los usos. Entre sus objetivos figuran:

³² Ley Orgánica de Ordenamiento territorial (LOOT). “ARTÍCULO 2°. *Concepto y finalidad del ordenamiento territorial.* El ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político-administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia.

La finalidad del ordenamiento territorial es promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentará el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados de gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos. El ordenamiento territorial propiciará las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional”.

(i) el establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes; ii) promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes; iii) facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política.

Así, de acuerdo con el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, los concejos municipales y distritales, al aprobar los POT de sus respectivos municipios o distritos, tendrán como determinantes aquellos que hayan fijado las autoridades competentes debido a la materia, sea ambiental, de prevención de riesgos, de desarrollo de infraestructura, etc. En el esquema de la Ley 1151 de 2007, los Macroproyectos de Interés Social Nacional (MISN), elaborados por el Gobierno nacional son en sí mismos, determinantes de superior jerarquía para los POT, disposición que se complementa con la previsión conforme con la cual los MISN se entienden incorporados en tales planes y a la cual es preciso aludir para establecer el alcance de la competencia que se atribuye al Gobierno nacional.

Los conquistadores españoles utilizaron el tema del ordenamiento territorial para tener el control sobre sus colonias y así afianzar su poder político, de manera que el ordenamiento se convirtió en una política estratégica de control sobre los grupos indígenas (Fals Borda, 1996), y su fin último fue legitimar la estructura social y política sobre el territorio para plasmar un modelo de ocupación europeo. Este encuentro de imaginarios generó una impronta en la organización territorial del país y trascendió hacia una mentalidad particular sobre el manejo de los recursos y del mismo paisaje.

Una mayor autonomía de las entidades territoriales y una mayor capacidad de gestión son el producto esperado de la descentralización administrativa, con la cual se favorezcan las finalidades del organismo territorial (OT). Del mismo modo, una organización territorial basada en entidades funcionalmente integradas, espacialmente cercanas, culturalmente cohesionadas e históricamente identificadas, constituye un marco óptimo para la actuación ordenadora³³, situación que se espera de la etapa inicial de las Regiones Administrativas y de Planificación.

A manera de cierre para el presente capítulo, puede afirmarse que en las últimas seis décadas, Colombia ha implementado diferentes divisiones del territorio como modelos de ordenación regional para la administración y planificación de los mismos, posiblemente considerando que tener un modelo de ordenación territorial es necesario cuando los espacios son tan amplios y complejos que requieren de un esquema o interpretación simplificada para comprender su estructura y funcionamiento, y superar su aparente complejidad. En consecuencia, el estilo regional de división territorial en los términos de la Constitución Política de Colombia de 1991, se refiere a una entidad territorial diferente a los departamentos, los distritos, los municipios y las provincias que promueve el desarrollo económico y social (Región Administrativa y de Planificación), dos ámbitos que conducen a pensar que la Región en Colombia se presenta únicamente, en términos de desarrollo, como herramienta gubernamental para la administración y la planificación estratégica de los territorios.

La Planificación estratégica debe entenderse como la capacidad de organización y acción planificada de una sociedad que crea sus técnicas de construcción colectiva de país bajo una política de ordenamiento territorial y un nuevo arte de gobernar para generar desarrollo, pues en cualquier caso, las políticas, planes, programas y proyectos promovidos por la RAP, deberán tener un impacto regional. Por otra parte, la planificación en el marco de las RET deberá dar mayor alcance al principio de autonomía territorial en materia de planeación del desarrollo económico, social y de la gestión ambiental, en el marco de las competencias, recursos y responsabilidades que les atribuye la Constitución y la ley.

³³ Velásquez Muñoz, 2018. “La expansión colonial persigue un objetivo económico, la política colonial es hija de la política industrial (...) las razas superiores tienen derechos y deberes respecto de las razas inferiores, y deben compartir con ellas, especialmente, los beneficios de la ciencia y el progreso. Además, la administración colonial permite imponer más inteligencia, más orden, más virtudes privadas y públicas”.

Parte B. Noción de desarrollo en el proceso de regionalización

Por lo general, dentro del ámbito social, político y jurídico se mantiene una confrontación entre los conceptos de desarrollo y subdesarrollo como términos opuestos. Además, ambos son preocupación esencial de los Gobiernos alrededor del Mundo y suelen mencionarse como base de las distintas campañas e incluso, en el medio académico es común escuchar sobre países desarrollados o en vía de desarrollo, nivel de desarrollo o de condiciones para el desarrollo, sin precisar muchas veces, lo que en realidad se pretende significar.

Y es que como tantos otros conceptos, el desarrollo en el proceso de regionalización no es algo estático, puntual y único por ser un proceso resultante del cambio y por lo tanto, implica transformaciones constantes de índole cualitativa y cuantitativa que se basan en la forma como varía la calidad de un estado inicial hacia uno posterior, caracterizado por alguna diferencia que por consiguiente, genera una dinámica que lo lleva a redefinirse en la amplia variedad de dimensiones desde las cuales se analiza u observa. Para los efectos de la administración y planificación del desarrollo, es una referencia el proceso de regionalización como una agrupación de departamentos para acelerar su desarrollo económico y social en forma equilibrada, como una unidad geográfica y socioeconómica que pueda generar un crecimiento autosostenido y no de dependencia exclusiva al núcleo central, cosa que hace un tiempo no ocurría, puesto que el impulso del desarrollo se basaba en la economía de mercados y procesos netamente centralizados.

El proceso de regionalización ha confirmado la importancia que han adquirido las regiones como el espacio idóneo, la nueva unidad territorial que pretende responder con eficacia a las oportunidades y desafíos de la globalización, diseñando políticas y acciones institucionales concertadas sobre el desarrollo que se pretende conseguir. En consecuencia, para aproximarse a la noción de desarrollo desde el Derecho Administrativo, es preciso remitirse a la evolución histórica de sus dimensiones económica, humana y ambiental. Así como aproximarse a las teorías del desarrollo y en segunda instancia, analizar los principios del Derecho Administrativo e intentar un diálogo interdisciplinario con otras ciencias, en busca del entendimiento sobre el concepto de desarrollo.

Capítulo 3. Principios

Al parecer, predomina la idea de que el desarrollo obedece esencialmente a una visión económica, porque tal vez, desde la óptica histórica se considera que los procesos de conquista humana que han traído guerras, revoluciones y enfrentamientos ocasionados por el deseo de poseer o extender dominios geográficos, hacen que el aspecto histórico evidencie que al finalizar el conflicto, suele aparecer crisis en desempleo, inflación, desajustes económicos y depresión (económica y emocional), a causa de la devastación. La crisis entonces, implica reconstruir sobre las ruinas y proceder al abastecimiento de bienes y servicios de las naciones involucradas, para restaurar el sistema económico y por ende, el comercio, uno de los grandes intereses que en su momento, llevaron a crear las Naciones Unidas y por lo cual es tan importante detenerse y analizar a fondo, algunas teorías sobre el tema del desarrollo. En la actualidad, los principios del derecho administrativo alimentan los procesos de organización del territorio y lo conducen a nuevas interpretaciones de la lógica del desarrollo local.

3.1 Teorías acerca de la noción de desarrollo

Las desigualdades del desarrollo regional son consecuencia de numerosas interrelaciones históricas entre elementos sociales diversos. Existe pues, una relación directa entre economía y territorialidad, especialmente entre economía y región, lo cual ha generado la necesidad de buscar respuestas a los procesos, y se han convertido en teorías sobre el desarrollo.

A grandes rasgos y a continuación, se incluye algunas características de las ideas económicas con fuerte incidencia sobre la noción de desarrollo. Entre las primeras nociones, se encuentra el concepto de Aristóteles para describir el estado de ánimo de quien acumula capital por el solo gusto de hacerlo³⁴.

En tiempos más recientes, Adam Smith acude al término mercantilismo para referirse al conjunto de ideas económicas que en la edad Media, consideraban que la prosperidad de un Estado dependía del capital que pudiera tener en el contexto de un comercio mundial inalterable. Este capital estaba representado por el volumen de objetos de valor y metales

³⁴ En la *Ética a Nicómaco*, Aristóteles resalta la diferencia fundamental entre la economía y la crematística. La acumulación de dinero por dinero es una actividad contra natura que deshumaniza a quienes la practican. Siguiendo a Platón, Aristóteles condena el gusto del beneficio y la acumulación de riquezas.

preciosos (oro y plata), que el Estado poseía e incrementaba, sobre todo, con una balanza comercial de excedentes que es posible solo mediante el enriquecimiento de las naciones.

Más adelante, surge la fisiocracia en el siglo XVIII, que considera que la riqueza (desarrollo), es la creación del valor físico y por ello, en oposición al mercantilismo, alegaba que este valor procedía de la capacidad de producción y no de las riquezas acumuladas por el comercio internacional. Según los fisiócratas, las únicas actividades generadoras de riqueza para las naciones eran la agricultura y la minería (metales preciosos), que facilitarían la creación de armas y el poderío militar; todo lo demás era estéril e improductivo³⁵.

A comienzos del siglo XX, surge la escuela económica clásica, que se ocupó de aspectos tales como los beneficios del libre comercio, el análisis del precio natural de los bienes, la teoría del valor como costo de producción o la teoría del valor del trabajo. De tal manera que al hablar de producción, se hace referencia a las causas que la hacen mayor o menor y en este punto, utiliza la teoría de Smith, relativa a la división del trabajo y la acumulación del capital, aspecto donde mejor se observa la preocupación de los economistas clásicos por el problema del desarrollo³⁶.

Tiempo después, surgen las ideas del inglés Thomas Robert Malthus, al afirmar que mientras la población crece en forma exponencial, los recursos lo hacen de forma aritmética y por consiguiente, en lo que respecta a la escasez y limitación, llegará un punto en donde la población no tendrá recursos para subsistir y entonces, riqueza ya no sería sinónimo de volumen de objetos de valor y metales preciosos (oro y plata), que poseyera el Estado, sino que sería necesario evolucionar hacia nuevas nociones de desarrollo.

Otras tendencias modernas han planteado hipótesis en relación con el desarrollo, indicando que el mismo reacciona contra el determinismo, exigiendo elección de metas y objetivos, así como la definición de estrategias para su logro (Biffani, 1999). A lo anterior se puede agregar, la corriente denominada desarrollismo o “estructuralismo”, una teoría económica de origen latinoamericano que sostiene que el deterioro de los términos de

³⁵ El economista francés F. Quesnay, afirmaba: “Todo está en la tierra, será más próspero quien más tenga en el suelo”.

³⁶ La esencia del problema del desarrollo no es más que el crecimiento económico, entendido como un problema de restricción o limitación de la economía de mercado. En términos simples, la idea es producir más bienes y servicios dentro de una unidad territorial determinada, y que los bienes y servicios que se produzcan sean de mayor valor agregado que los que se dejaron de producir.

intercambio en el comercio internacional, reproduce el subdesarrollo y amplía la brecha entre países desarrollados y países subdesarrollados. Como consecuencia de ello, el desarrollismo sostiene que los países no desarrollados deben tener Estados activos, con políticas económicas que impulsen la industrialización para alcanzar una situación de desarrollo autónomo.

Otra teoría económica sobre el desarrollo, surge entre los años 60 y 70 del siglo XX. En efecto, Tinbergen (1958), propuso crear mejores condiciones para favorecer el desarrollo, destinar un grueso porcentaje de inversiones públicas para suplir las necesidades básicas, familiarizar a los Gobiernos, la empresa privada y la población en general, con las ventajas del desarrollo y tomar acciones para incentivar y estimular la inversión privada.

Como se puede apreciar, salvo modernas excepciones, la primera de las dimensiones del desarrollo ha sido asemejada a “crecimiento económico”, entendido como el aumento de la cantidad de bienes, renta o valor de bienes y servicios producidos por una economía, cuya medición se hace por medio del Producto Interno Bruto (PIB), que corresponde al valor monetario total de la producción de bienes y servicios de una Nación en un tiempo determinado que por lo general, suele ser de un año.

Es importante destacar que desde fines de los años 60, el espíritu mundial se interesó por un nuevo humanismo: las revoluciones estudiantiles, los movimientos en contra de la carrera nuclear, el reconocimiento a la igualdad sin distinción de género, raza o religión, las reuniones de científicos para analizar la situación del orden mundial y por ende, el tema del desarrollo hizo parte de esa preocupación. Son notables los aportes del economista Amartya Sen que en su obra *Desarrollo y Libertad* (1999), señala la necesidad de concebir el desarrollo como un proceso de expansión de libertades reales de las cuales disfrutaban los individuos³⁷.

También es preciso mencionar la Cumbre en Estocolmo (Suecia), en junio de 1972, organizada por las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y que emitió la Declaración de Estocolmo con 21 principios, en los cuales se recoge los asuntos más importantes sobre la nueva concepción del desarrollo humano. Uno de sus artículos señala: “El hombre es a la vez obra y artífice del medio que lo rodea, el cual le da el sustento material y le brinda la

³⁷ Para Sen, la expansión de la libertad es: “1) el fin primordial, 2) el medio principal del desarrollo (...) los medios y los fines del desarrollo obligan a colocar las perspectiva de la libertad en el centro del escenario. En este enfoque, los individuos han de verse como seres que participan activamente en la configuración de su propio destino, no como meros receptores de ingeniosos programas de desarrollo” (1999, pp. 55 y 75).

oportunidad de desarrollarse intelectual, moral, social y espiritualmente”³⁸. Después de esta Cumbre, la ONU estableció el Programa para el Desarrollo (PNUD), al considerar que los principales aspectos del medio humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar de las personas y para el goce de los derechos humanos fundamentales, incluso, el derecho a la vida misma.

Para finalizar, se menciona a Boissier & Zurita, para quienes “El objetivo de toda propuesta de desarrollo, en todo tiempo y lugar, es crear las condiciones que faciliten al ser humano su tránsito a la categoría espiritual (y biológica por cierto) que denominamos como persona humana”³⁹. La persona humana se entiende como una entidad interactiva e indivisible portadora de su “individualidad” y de su “personalidad”. De aquí, la doble fuente desde la cual se expresa su necesaria sociabilidad como expresión y prolongación de su naturaleza, en consecuencia, la creación de una comunidad de personas parece un hecho claro, debido a que se ha considerado el enfoque humanista en el desarrollo regional (1993).

De lo anterior se desprende la posibilidad de reflexionar sobre el asunto. Por ejemplo: en América Latina, sobre las causas que impiden un verdadero desarrollo de las comunidades, en particular, si se considera que “El cambio, la solidaridad (no la caridad) ‘hace’ personas a los seres humanos. Somos verdaderamente solidarios en la medida que admitimos que el bien de los demás no depende únicamente de ellos, sino también de nosotros, así como nuestro propio bien no es cosa que nos atañe en forma exclusiva sino que en alguna medida depende de otros” (Aylwin, 1998)⁴⁰. Ahora bien, el concepto y la finalidad del desarrollo territorial son amplios y complejos, y en concepto de la autora, el desarrollo atiende más un problema de efectividad de derechos económicos y sociales en los territorios. Al respecto, la LOOT en su artículo 2, lo define como el “desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia”, hacia un enfoque más humanista del desarrollo regional.

³⁸ Si bien la Cumbre apareció bajo la denominación de Medio Humano, también constituyó el primer escenario mundial en donde se reconoció, más bien de manera implícita, la necesidad de asegurar la calidad del medio ambiente como un objetivo más del desarrollo.

³⁹ Boissier, S. *Desarrollo Endógeno: ¿para qué? ¿Para quién? (el humanismo en una interpretación contemporánea del desarrollo)*. En: http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas/ponencia_boissier.pdf

⁴⁰ Patricio Aylwin Azócar. Político, abogado y jurista chileno, fundador del Partido Demócrata Cristiano, presidente del Senado de 1971 a 1972 y presidente de la República entre 1990 y 1994.

3.2 Colombia y el Plan de desarrollo

Los anteriores conceptos exigen revisar el protocolo que existe para los procesos de planeación en Colombia, ya que el Plan Nacional de Desarrollo lo presenta el Presidente de la República al Congreso, al comenzar su mandato, describiendo los lineamientos que espera aplicar durante su Gobierno. En él, se incluyen temas políticos, económicos, sociales y relacionados con la seguridad del país, así como el buen funcionamiento del Estado. Una vez el Congreso lo aprueba, el Presidente y su equipo de trabajo, deben empezar a desarrollar las políticas que llevarán al cumplimiento del citado plan. El esquema básico del plan contiene un diagnóstico o evaluación de la situación del país en el momento cuando se inicia el Gobierno, la cual permite estructurar una línea base que sigue al planteamiento de unas líneas estratégicas y por último, culmina con un plan de inversiones que en el Plan Nacional debe gestionar el Ministerio de Hacienda. En Colombia, estos documentos están regulados por la Ley 152 de 1994, Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

El propósito de esta Ley es establecer los procedimientos y mecanismos para elaborar, aprobar, ejecutar, seguir, evaluar y controlar los planes de desarrollo, así como regular los demás aspectos contemplados en el artículo 342, y en general en el capítulo 2° del título XII de la Constitución Política y demás normas constitucionales relacionadas (Congreso de Colombia, 1994).

Así mismo, establece que como Ley orgánica del Plan de Desarrollo su aplicación impacta sobre la Nación, las entidades territoriales y los organismos públicos de todo orden, siendo sus principios generales en cuanto a las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales, en materia de planeación:

- a) Autonomía. La Nación y las entidades territoriales ejercerán libremente sus funciones en materia de planificación con estricta sujeción a las atribuciones que a cada una de ellas se le haya específicamente asignado en la Constitución y la ley, así como a las disposiciones y principios contenidos en la presente Ley orgánica.
- b) Ordenación de competencias. En el contenido de los planes de desarrollo se tendrá en cuenta para efectos del ejercicio de las respectivas competencias, la observancia de los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad.

- c) **Coordinación.** Las autoridades de planeación del orden nacional, regional y de las entidades territoriales, deberán garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen a su interior y en relación con las demás instancias territoriales, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus planes de desarrollo.
- d) **Consistencia.** Con el fin de asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera, los planes de gasto derivados de los planes de desarrollo deberán ser consistentes con las proyecciones de ingresos y de financiación, de acuerdo con las restricciones del programa financiero del sector público y de la programación financiera para toda la economía que sea congruente con dicha estabilidad.
- e) **Prioridad del gasto público social.** Para asegurar la consolidación progresiva del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, en la elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo de la Nación y de las entidades territoriales se deberá tener como criterio especial en la distribución territorial del gasto público, el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia fiscal y administrativa, y que el gasto público social tenga prioridad sobre cualquier otra asignación.
- f) **Continuidad.** Con el fin de asegurar la real ejecución de los planes, programas y proyectos que se incluyan en los planes de desarrollo nacionales y de las entidades territoriales, las respectivas autoridades de planeación propenderán porque aquellos tengan cabal culminación.
- g) **Participación.** Durante el proceso de discusión de los planes de desarrollo, las autoridades de planeación velarán porque se hagan efectivos los procedimientos de participación ciudadana previstos en la presente Ley.
- h) **Sustentabilidad ambiental.** Para posibilitar un desarrollo socio-económico en armonía con el medio natural, los planes de desarrollo deberán considerar en sus estrategias, programas y proyectos, criterios que les permitan estimar los costos y beneficios ambientales para definir las acciones que garanticen a las actuales y futuras generaciones una adecuada oferta ambiental.

- i) Desarrollo armónico de las regiones. Los planes de desarrollo propenderán por la distribución equitativa de las oportunidades y beneficios como factores básicos de desarrollo de las regiones.
- j) Proceso de planeación. El plan de desarrollo establecerá los elementos básicos que comprendan la planificación como una actividad continua, teniendo en cuenta la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación.
- k) Eficiencia. Para el desarrollo de los lineamientos del plan y en cumplimiento de los planes de acción, se deberá optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos necesarios, teniendo en cuenta que la relación entre los beneficios y costos que genere sea positiva.
- l) Viabilidad. Las estrategias, programas y proyectos del plan de desarrollo deben ser factibles de realizar, según, las metas propuestas y el tiempo disponible para alcanzarlas, teniendo en cuenta la capacidad de administración, ejecución y los recursos financieros a los que es posible acceder.
- m) Coherencia. Los programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en él.
- n) Conformación de los planes de desarrollo. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 339 CP, los planes de desarrollo de los niveles nacional y territorial estarán conformados por: una parte general de carácter estratégico y por un plan de inversiones de carácter operativo. Para efectos de la elaboración de los planes de inversión y con el propósito de garantizar coherencia y complementariedad en su elaboración, la Nación y las entidades territoriales deberán mantener actualizados bancos de programas y de proyectos.

Adicionalmente, se mencionan dos términos: concurrencia, cuando dos o más autoridades de planeación deban desarrollar actividades en conjunto hacia un propósito común, teniendo facultades de distintos niveles. Su actuación deberá ser oportuna, procurar la mayor eficiencia y respetarse mutuamente los fueros de competencia de cada una de ellas. Y subsidiariedad indica que las autoridades de planeación del nivel más amplio deberán apoyar transitoriamente

a las que carezcan de capacidad técnica para la preparación oportuna del plan de desarrollo (Congreso de Colombia, 1994).

En cuanto al concepto de desarrollo en los mencionados planes, se percibe que Colombia a comienzos del siglo XXI, refleja un estado de debilidad, atraso e inexistencia de un sistema económico capaz de afrontar la realidad de la economía nacional que genera preocupación por los efectos de una posguerra y el panorama de desajustes macroeconómicos sufridos a finales del siglo XX, lo cual implica que para hablar de desarrollo económico, debe considerarse las variables sociales propias de los países rezagados frente a los desarrollados. Vale mencionar que entre los objetivos principales de la creación de las Naciones Unidas⁴¹, se encuentra colaborar entre los Gobiernos del Mundo para lograr paz, seguridad y derechos humanos, dando prioridad a la recuperación de las economías devastadas por situaciones de guerra y corrupción, especialmente por medio de préstamos orientados a la reactivación económica y de acciones en torno a los ODS⁴².

Con base en lo expuesto, acercarse al concepto de desarrollo en Colombia, sumado al conflicto político que por muchos años ha estado enfrentando el país, lo mismo que su obstinada formación institucional tendiente a la guerra entre partidos políticos y a la conservación de la hegemonía, obliga al Gobierno, a considerar unas condiciones complejas respecto de la economía nacional y que incluso, han motivado en diferentes épocas, la intervención de organismos como el Banco Mundial, para verificar el estado de la economía y los proyectos de desarrollo, para recuperar la productividad y ajustar en forma considerable, los problemas de política económica que se presentan con frecuencia y que son: un elevado déficit, una política monetaria inoperante, altos índices de inflación, un mercado interno insuficiente, ausencia de capital, productividad nula y un alto porcentaje de población en condición de pobreza, solo por citar algunas problemáticas.

También es importante llamar la atención respecto de la consideración que merecen en los planes de desarrollo, los puntos de referencia considerados cuando se pretende diagnosticar la situación del país y sugerir planes viables donde el desarrollo está orientado a elevar el nivel

⁴¹ San Francisco, 24 de octubre de 1945.

⁴² PNUD (2015). Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), también conocidos como Objetivos Mundiales, son un llamado universal a la adopción de medidas para poner fin a la pobreza, proteger el Planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad.

de vida de los colombianos en un periodo de cinco a diez años, con recomendaciones tan específicas y cuantitativas como sea posible en la agricultura, la industria, los combustibles, el transporte, la vivienda, la prestación de servicios, el amplio campo de las materias fiscales, la moneda, la banca y el cambio internacional (Sepúlveda, 2017).

Esta aproximación sucinta del entorno colombiano, evidencia la existencia de un paralelismo entre subdesarrollo y desarrollo económico, por medio del cual se podría explicar las condiciones macroeconómicas que afectan las variables del desarrollo, sobre todo en relación con factores como producción, ingreso, empleo y consumo (Cuervo González, 2003).

Por lo tanto, los ajustes y desajustes en el concepto de desarrollo económico y social han sido numerosos en la medida en que no se ha logrado llegar a un consenso respecto de las condiciones exactas que lo definen. No obstante, lo cierto es que en cuanto al desarrollo económico no debe medirse solo por la renta per cápita, a pesar de ser este un indicador que simplifica las dificultades de su medición, pero en algunos casos, puede parecer reduccionista. Además, hay importantes posturas de la Corte Constitucional frente a la noción de desarrollo, como la expuesta en la sentencia C-339/02: “El desarrollo sostenible no es solamente un marco teórico sino que involucra un conjunto de instrumentos, entre ellos los jurídicos, que hagan factible el progreso de las próximas generaciones en consonancia con un desarrollo armónico de la naturaleza”.

3.3. Desarrollo regional sostenible

En el contexto actual del desarrollo humano (económico, social, cultural, sostenible y democrático), de un territorio, se entiende que su propósito es alcanzar un diferencial entre lo que una sociedad hace y lo que es capaz de hacer, en relación con su medio y entorno económico y social. Se podría objetar que esta definición es válida para otros periodos históricos y en efecto, es cierto. Pero el predominio del enfoque de pensamiento de la sociedad industrial y de los Gobiernos gestores y proveedores que atribuían el desarrollo económico a las infraestructuras y los equipamientos, restaba importancia o dificultaba la visualización de otros factores que en la actualidad se pueden identificar. Con los anteojos de la antigua concepción del desarrollo, no se podía observar la amplitud de sus factores y, en especial, la importancia de la capacidad de transformación de la propia sociedad. Como diría Einstein: “es

preciso un nuevo enfoque para conseguir un avance en ciencias, en este caso, en la teoría del desarrollo”⁴³.

En general, se ha hecho referencia al concepto de desarrollo, remitiéndose al aumento de bienestar individual y colectivo, lo mismo que a un indicador económico y político ligado al proceso de mayor o menor crecimiento económico y la forma como se redistribuye la riqueza en una sociedad, sin dejar de lado el grado de industrialización, todos ellos, factores que pueden determinar el desarrollo o la vía de desarrollo de un país.

En el contexto de la presente investigación, es necesario precisar que medir el desarrollo priorizando los parámetros económicos no necesariamente deja ver el grado colectivo de bienestar, pues descuida variables que hacen parte de lo cotidiano cuyo impacto e influencia condicionan la calidad de vida. De igual forma, sucede con lo ambiental que tampoco se solía considerar en el pasado, a pesar de comprobarse la correlación entre el deterioro ambiental y los niveles de pobreza, según el informe de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente (Boisier, 1999).

A mediados de los años 80, surgió el concepto de ecodesarrollo que considera que "se debe cambiar ciertos modelos y estrategias de desarrollo por otros que permitan el uso sostenido de los recursos, respetando los plazos de los ecosistemas para su regeneración biológica" (Crespo, 1994). Posteriormente, según la FAO se consideró como importante insumo para la Cumbre de la Tierra, el documento *Cuidar la Tierra*, elaborado por la UICN, WWF Y PNUD, donde se definió al desarrollo sostenible como "mejorar la calidad de vida humana sin rebasar la capacidad de carga de los ecosistemas que la sustentan", y se plantearon estrategias para lograr el desarrollo sostenible.

Es importante destacar también, que el desarrollo sostenible no se refiere a un estado inmutable de la naturaleza y de los recursos naturales, pero sí incorpora una perspectiva de largo plazo en el manejo de los mismos, por lo cual ya no se habla de "explotación" de los recursos naturales sino de su "manejo" adecuado, término que debe acogerse, enfatizando en la necesidad de ser solidarios con las actuales y futuras generaciones, y defendiendo la equidad

⁴³ Estrategia Territorial y Gobierno Relacional (AERYC), p. 28.

intergeneracional. Al respecto, se argumenta acerca de la necesidad de direccionar la inversión y el progreso científico o tecnológico a la satisfacción de las necesidades presentes y futuras.

No se puede olvidar que algunos utilizan el concepto tan solo con fines comerciales y publicitarios. Entonces, es importante destacar que muchos organismos nacionales e internacionales hacen esfuerzos por avanzar en el marco de este nuevo estilo de desarrollo, haciendo valiosos esfuerzos por lograr el consenso para que el concepto de desarrollo sostenible involucre en sus prácticas muchos sectores y de una manera dinámica. Es evidente que este nuevo estilo de desarrollo requiere replantear algunos valores para excluir la idea de dominación humana sobre el entorno natural, y pasar a pensar en una redistribución equilibrada de los recursos naturales y en mecanismos participativos y democráticos que permitan la presencia activa de los diferentes sectores de la población, junto con el respeto por la autodeterminación de los pueblos.

En ese contexto, será posible un manejo adecuado del entorno natural que además de permitir satisfacer las necesidades básicas de las mayorías sociales en lugar de responder a los intereses de los grupos dominantes, ayudará a reflexionar sobre la medida necesaria para evaluar la capacidad de carga de los ecosistemas e impedirá el surgimiento de mayores riesgos para la sociedad, puesto que la norma de vida, convivencia y desarrollo actuales deben orientarse hoy más que nunca, a la certeza de que en última instancia, la defensa ambiental es una responsabilidad de todos y que ha de ser también, objetivo de desarrollo de la regionalización en Colombia.

3.4 Principios del Derecho Administrativo entorno del desarrollo

Históricamente, el Derecho Administrativo se ha comprendido como la rama del derecho público enfocada en determinar el conjunto de reglas relativas a la organización y funcionamiento del Estado, la prestación de los servicios públicos y las relaciones de éstos con los particulares. En consecuencia, está constituido por el conjunto de estructuras, principios doctrinales y normas que regulan las actividades directas o indirectas de la administración pública como órgano del poder ejecutivo, la organización, funcionamiento y control de la cosa pública; sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales (Vidal, 2015).

En ese contexto, el derecho administrativo regula la función administrativa con principios que orientan el proceder administrativo de las entidades territoriales, determinando la organización y funcionamiento de la administración pública, tanto centralizada como descentralizada. Entonces, si el derecho administrativo se refiere a normas de orden público que rigen la administración y su relación con los ciudadanos, es lógico concebirlo como un aspecto fundamental en los lineamientos que rigen el desarrollo y el ordenamiento territorial de un país, puesto que se relaciona directamente con la función administrativa y por ende, su esfera de influencia está a cargo del poder ejecutivo.

Con base en lo expuesto, hoy más que nunca, los conceptos de Derecho Administrativo y desarrollo están íntimamente unidos. Por lo tanto, el derecho debe asumir la palabra desarrollo como propia, empoderarse de ella y aunque no es una noción jurídica, sí es comprensible que involucra un conjunto de instrumentos, entre ellos los jurídicos, porque desarrollo puede ser una palabra que nació dentro de los conceptos económicos y de la planificación del territorio, pero hoy debe asimilarse como parte integral del derecho administrativo y convertirse en uno de sus ejes, determinando muchas de sus funciones encaminadas a materializar el desarrollo de los territorios.

Los contenidos presentados permiten ahora, hacer un análisis jurisprudencial a partir del cual, se puede plantear una noción de desarrollo desde el derecho, empleando como argumentos, los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad, proporcionalidad, precaución y prevención; y el principio vertebral del proceso de descentralización, la autonomía territorial, para lo cual se tendrá en cuenta, los argumentos de la Corte Constitucional.

3.4.1 Principio de subsidiariedad

Inicialmente se tratará el principio de subsidiariedad, el cual afirma que la entidad más próxima asume las competencias de desarrollo, es decir, el Estado no necesita intervenir cuando los individuos se basten a sí mismos, pues su apoyo se requiere en donde se haga imposible o demasiado difícil satisfacer de manera eficaz, las necesidades básicas. No se puede proyectar el principio de subsidiariedad sobre el tema de distribución de competencias entre la Nación y las Entidades Territoriales de manera simplista. Es bien sabido que así como

existen municipios relativamente autosuficientes, existen otros sumidos en la absoluta pobreza y precariedad. En vista de que no existe una forma única y mejor para distribuir y organizar las distintas competencias, y dada la presencia de profundos desequilibrios y enormes brechas en las distintas Entidades Territoriales, la distribución y organización de competencias significa un proceso continuo en donde con frecuencia, es preciso estar dispuesto a ajustarse a los sobresaltos, siendo necesario avanzar y ocasionalmente regresar por las rutas propuestas para aplicar ciertos niveles de coordinación, cooperación, solidaridad y concurrencia. En este contexto, por ejemplo: la Constitución recalca la necesidad de que los servicios públicos básicos, en especial el servicio público de educación, sean atendidos por los municipios y es precisamente en tal sentido que se expide primero, la Ley 60 de 1993 y, luego, la Ley 715 de 2001, lo cual concuerda con el principio de subsidiariedad (Sentencia C-983, 2005).

En el derecho constitucional nacional, el principio de subsidiariedad se refiere al papel esencial y complementario que la Nación debe cumplir frente a la prestación de servicios públicos en el territorio nacional, y a su obligación de concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la Ley, como de competencia de los departamentos, distritos y municipios, de conformidad con el artículo 356 de la Carta Política.

La aplicación del principio hacia la consecución de objetivos de desarrollo, es lo que hace que la Nación apoye en forma transitoria y parcial en el ejercicio de sus competencias, a las entidades de menor categoría fiscal para el desarrollo económico y social, dentro del mismo ámbito de la jurisdicción territorial, cuando se demuestra su imposibilidad de ejercer y cumplir debidamente determinadas competencias.

3.4.2 Principio de coordinación

De forma similar, la sentencia C-035/16 menciona el principio de coordinación que rige la función administrativa y que en realidad, se convierte en un principio de concertación para adoptar medidas de carácter concreto dentro de un territorio, que opera en contra de la autonomía territorial y la desnaturaliza y que además, deja de lado el principio de subsidiariedad que obliga a reconocer y respetar la potestad de las entidades territoriales para definir mediante normas de ordenamiento el desarrollo local, y a ejercer competencias solo en aquello que no corresponda al municipio o distrito. No habiendo acuerdo en dar al principio de

coordinación, un alcance tan amplio que con el mismo se imponga la obligación de negociar el ejercicio y traslado de competencias asignadas por la propia Constitución a los municipios a otras entidades del orden nacional, desconociendo que Colombia es un Estado descentralizado (Sentencia C-035, 2016).

Cabe recordar que en un Estado unitario, no hay descentralización política pero si descentralización administrativa, lo que permite a las entidades territoriales autogobernarse, es decir, ejercer ciertas competencias en su propio nombre y bajo su responsabilidad. El principio de coordinación en materia de ordenamiento territorial, para no viciar la autonomía territorial y respetar las competencias de las autoridades territoriales, se basa en la determinación de niveles distintos de concreción y decisión sobre el territorio. De suerte que a las autoridades nacionales les corresponde fijar políticas públicas de manera general y de esta forma, señalar el derrotero en la materia, en el marco de sus específicas competencias constitucionales, y a la entidad territorial por medio de los concejos municipales y distritales les corresponde definir los usos del suelo de manera autónoma.

No existe autonomía cuando se traslada la competencia para adoptar decisiones en materia de ordenamiento territorial del municipio o distrito a las autoridades nacionales, es decir, aunque se llame a la autoridad del ente territorial a consultas bajo el principio de coordinación, pero de igual forma, la demarcación de áreas reservadas para una determinada actividad, como para el caso la minera, la realice el Gobierno Nacional a través de la autoridad nacional minera o ambiental. Por tanto, en el desarrollo de las relaciones entre las distintas entidades territoriales y en la aplicación de este principio debe observarse no incurrir en situaciones como la expuesta, desnaturalizando otros principios.

3.4.3 Principio de concurrencia

Es un principio que se contextualiza con la generación desarrollo económico y social. Es el principio por el cual, “la Nación y las entidades territoriales desarrollarán oportunamente acciones conjuntas en busca de un objeto común, cuando así esté establecido, con respeto de su autonomía”⁴⁴. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que la concurrencia

⁴⁴ Ley 1454 de 2011, artículo 27.

es “un proceso de participación entre las entidades autónomas, no puede significar imposición de hecho ni de derecho, en el ejercicio de las competencias para la concreción de los intereses respectivos”⁴⁵. Su importancia en el ámbito de la noción de desarrollo dentro del marco del derecho administrativo, se establece en la medida en que concurrir alude a la actuación oportuna y conjunta de las entidades nacionales y territoriales en busca de un objetivo común, respetando el ámbito propio y el ámbito de competencias de los demás.

Ejemplo claro de la aplicación de este principio para el desarrollo, es la expedición de la Resolución 2001 del Ministerio de Ambiente, del 2 de diciembre de 2016, que definió 21 zonas compatibles para la explotación minera de materiales de construcción en la Sabana de Bogotá, su construcción como instrumento jurídico que regula una actividad minera en el suelo del territorio, debe respetar la autonomía de los entes territoriales implicados en la misma, su vocación de desarrollo y sus instrumentos de planificación. Por lo tanto, la construcción del acto administrativo exige la garantía de este y un proceso de participación entre las entidades autónomas, sin significar imposición de hecho ni de derecho, en el ejercicio de las competencias para concretar los intereses respectivos.

De esta manera, la garantía del principio de concurrencia parte de considerar que en determinadas materias, la actividad del Estado debe cumplirse con la participación de los distintos niveles de la administración, lo cual implica en primer lugar, un criterio de distribución de competencias a distintos órganos, de manera que se garantice el objeto propio de la acción estatal, sin que sea posible excluir entidades que debido a la materia estén llamadas a participar, lo cual expresa el principio democrático y un criterio de racionalización administrativa, en la medida en que son esas autoridades (locales) las que mejor conocen los requerimientos ciudadanos.

3.4.4 Principio de autonomía territorial

Es necesario profundizar en el principio de autonomía de las entidades territoriales, a pesar de haberse tratado en el capítulo primero, como uno de los atributos o características de las RAP. En efecto, en él reposa la pretensión o lo que pretenden conseguir los departamentos, al

⁴⁵ Sentencia C-1187 de 2000. M.P. Fabio Morón Díaz.

conformar una nueva entidad territorial de mayor nivel como lo es la Región Administrativa y de Planificación para el desarrollo.

De acuerdo con la Sentencia C-149 de 2010 de la Corte Constitucional, en la estructuración territorial consagrada en la Constitución Política, el Estado se construye a partir del principio unitario y al mismo tiempo, se pretende garantizar un ámbito de autonomía para sus entidades territoriales. Este enunciado sobre la distribución de competencias entre la Nación y los entes territoriales debe propender por la protección debida a la autonomía territorial y el principio unitario, reglas que en ocasiones, otorgan primacía al nivel central y en otras, impulsan la gestión autónoma de las entidades territoriales, para lo cual la Corte ha establecido una serie de reglas mínimas para asegurar una articulación entre los principios de unidad y autonomía de las entidades territoriales, los cuales se encuentran permanentemente en tensión.

En la mencionada sentencia, se discute sobre la constitucionalidad del artículo 79 de la Ley 1151 de 2007, que define el concepto de Macroproyectos de Interés Social Nacional (MISN), como un conjunto de decisiones administrativas y actuaciones urbanísticas adoptadas por el Gobierno Nacional, en los cuales se vincula instrumentos de planeación, financiación y gestión del suelo para ejecutar una operación de gran escala que contribuya al desarrollo territorial de determinados municipios, distritos o regiones del país. Los demandantes argumentan que este artículo lleva a desconocer las disposiciones superiores que fundamentan la autonomía territorial.

Un segundo aspecto lo constituye el principio de reducto mínimo de autonomía de las entidades territoriales según el cual, el propio territorio debe definir su modelo de desarrollo y gestionar sus asuntos propios, así como tener un margen de capacidad para definir su modelo de gasto público, su modelo de impuestos, etc. Entonces, aunque Colombia está organizada como una república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales (artículo 1 de la Constitución Política), existen varias razones para preguntarse, si en verdad existe una descentralización con autonomía de sus entidades. Al respecto, se debe tener clara la definición de descentralización y de entidades territoriales. La descentralización; “es el proceso durante el cual partes del poder gubernamental y de su responsabilidad se traspasan desde el nivel central a los niveles municipales o departamentales”. Esto significa que los

servicios ofrecidos por el Estado, por ejemplo: salud, asistencia médica, educación, etc., se trasladan a la responsabilidad local o regional. Por lo general, tres criterios o condiciones fundamentales se mencionan, al discutir la descentralización: la existencia de entidades territoriales para administrar, el derecho del pueblo a elegir sus propios líderes, y la capacidad de autofinanciamiento de las entidades territoriales. La descentralización supone un traslado del ejercicio del poder sobre decisiones económicas y políticas a quienes conciernen y así mismo, incrementa en cada individuo, la posibilidad influir más en su futuro sociopolítico y económico.

Frente al principio de la autonomía territorial, existe un límite mínimo y un límite máximo. El límite mínimo está garantizado en la Constitución, y su núcleo esencial está integrado por el conjunto de derechos, atribuciones y facultades reconocidas en la CP a las entidades territoriales y sus autoridades, para el eficiente cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo. En cuanto al límite máximo, la autonomía territorial tiene una frontera política entendida como el extremo que al ser superado, rompe los principios de organización del Estado y se convierte en una entidad territorial independiente de aquella unidad del Estado a la cual pertenecen las entidades territoriales, y se encuentra regulado en el artículo 1º de la Constitución, al establecer que Colombia es una república unitaria⁴⁶.

Los Constituyentes de 1991, establecieron como entidades territoriales: "los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley, como quedó consignado en su artículo 286. Por su parte, el artículo 287 de la CP, establece que las entidades territoriales gozan de autonomía para gestionar sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley, es decir, entre los límites mínimo y máximo, el legislador en ejercicio de su potestad de configuración, se desplaza para fijar el grado de autonomía en cada materia o asunto a cargo de las entidades territoriales. Además, señala los derechos de las entidades territoriales para el ejercicio de esa autonomía otorgada por la Constitución: gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les corresponda, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para cumplir sus

⁴⁶ Sentencia C-1258/01. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

funciones y participar en las rentas nacionales. Los artículos señalados anteriormente, son los principales conceptos sobre la autonomía de las entidades territoriales, consignados en la Constitución Política, y de donde se derivan los demás conceptos desarrollados al respecto.

La descentralización fue diseñada para cumplir un doble objetivo: por una parte, mejorar la prestación de los servicios a cargo de las entidades territoriales, de manera que más población pudiera acceder a mayores y mejores condiciones de vida, especialmente en educación, salud, agua potable y saneamiento básico. Por la otra, democratizar la gestión pública en los departamentos y los municipios, mediante la institucionalización de espacios y mecanismos de participación (Uribe, Guevara & Beltrán, 2016).

Cabe incluso afirmar, que en el sistema constitucional colombiano no existe una autonomía orgánica total de los entes territoriales, porque están sometidos a control y limitaciones administrativas y económicas, conforme lo establezca la Ley. Al respecto, el tratadista Penagos sostiene en su libro de *Derecho Administrativo*, que los entes territoriales están sometidos a un exagerado control, otro de los motivos por los cuales la autonomía de las entidades territoriales es utópica.

Por lo anteriormente expuesto, es posible afirmar que el país carece de un modelo territorial de Estado propiamente dicho. Aparte de una definición de principios muy generales y un tanto contradictorios y reticentes (Colombia es un estado unitario, descentralizado, con autonomía de sus entidades territoriales, entre las cuales el municipio es la entidad fundamental), la Constitución de 1991 es imprecisa sobre la arquitectura territorial del Estado colombiano, porque en realidad, se cuenta con municipios a la mitad del camino de un proceso de descentralización y autonomía muy ambicioso, y unos departamentos en gran pobreza político administrativa que en realidad, los ubica en un limbo jurídico que evidencia una contradicción en la forma del Estado colombiano, señalando más bien, que hasta ahora se está adelantando el proceso de descentralización, razón por la cual, no se debería afirmar que Colombia es un estado descentralizado con autonomía de las entidades territoriales.

Sea oportuno analizar, si se puede hablar de autonomía o si apenas se tiene una modalidad de descentralización. Es más, resulta discutible si no se trata de una mera contradicción o incongruencia, la confrontación entre los principios de autonomía que

aparecen en varios apartes de la Constitución, con su supeditación a la ley y llegando a las conclusiones más extremas. Se aduce, por ejemplo: que la pretendida autonomía a lo más es una competencia otorgada a las regiones dentro de un esquema de república unitaria o en el mejor de los casos, se trata de una autonomía derivada, por ser una autonomía subordinada a la ley (en realidad no hay autonomía o es muy reducida) (Londoño & Pardo, 2002).

Ahora bien, si la descentralización con autonomía de las entidades territoriales es la facultad que tiene cada ente territorial para autogobernarse, de hecho no existe una verdadera descentralización porque del estudio de las normas constitucionales y su desarrollo legislativo, se evidencia que se consagra la descentralización territorial y la desconcentración, a pesar de ser figuras jurídicas diferentes (artículo 209 de la CP), es decir, en Colombia no existe la verdadera descentralización. Las razones de esta afirmación son las siguientes: a) Las entidades territoriales no son verdaderamente autónomas; b) Tienen competencias limitadas y patrimonio limitado; c) Están sujetas a un exagerado control, orientación y evaluación general de sus actividades.

El reducto mínimo del principio de autonomía territorial

Por último, la Corte Constitucional ha señalado que el núcleo esencial de la autonomía es indisponible por parte del legislador y que su preservación es necesaria para mantener la identidad misma de la Carta, puesto que es expresión de dos principios constitucionales de la mayor significación: por una parte, la consagración del municipio como la entidad fundamental del ordenamiento territorial y por la otra, el ejercicio de las competencias asignadas conforme con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad (artículos 288 y 311 CP). Por esta razón, la jurisprudencia ha puntualizado que la Constitución ha establecido una garantía institucional para la autonomía de las entidades territoriales por virtud de la cual se fija en la materia, un núcleo o reducto indisponible por parte del legislador. Así, ha dicho la Corte: "... si bien la autonomía territorial puede estar regulada en cierto margen por la ley, que podrá establecer las condiciones básicas de la misma, en aras de salvaguardar el interés nacional y el principio unitario, la Constitución garantiza que el núcleo esencial de la autonomía será siempre respetado" (Sentencia C-035, 2016).

Para la Corte, el núcleo esencial de la autonomía está constituido en primer término, por aquellos elementos indispensables en la propia configuración del concepto, y en especial, por los poderes de acción de los cuales gozan las entidades territoriales para satisfacer sus propios intereses. En segundo término, por la inviolabilidad por parte del legislador, de la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias. Debe protegerse así, el derecho de cada entidad territorial a autogobernarse en sus particularidades, mediante el respeto a la facultad de dirección política que ostenta.

Es así que para distribuir las competencias entre la Nación y las entidades territoriales, el legislador deberá tener en cuenta que el contenido esencial de la autonomía se centra en la posibilidad de gestionar los propios intereses (artículo 287 CP), una de cuyas manifestaciones más importantes es el derecho a actuar por medio de órganos propios en la administración y el gobierno de los asuntos de interés regional o local. Tal derecho contenido en el mencionado artículo 287 CP, hace parte del núcleo esencial de la autonomía, lo cual en conclusión, quiere decir que si bien, por una parte, se afirman los intereses locales, por la otra se reconoce “... la supremacía de un ordenamiento superior, con lo cual la autonomía de las entidades territoriales no se configura como poder soberano sino que se explica en un contexto unitario”⁴⁷.

3.4.5 Principio de proporcionalidad

Continuando con el análisis, es el momento de considerar el principio de proporcionalidad, orientador del derecho administrativo, y que se encuentra encaminado a articular los conflictos entre el nivel central y el nivel descentralizado territorialmente (departamentos, municipios), en aras de responder a la idea de evitar una utilización desmedida de las sanciones que conllevan una privación o una restricción de la libertad. Para tal fin, se limita su uso a lo imprescindible que no es otra cosa que establecer e imponerlas exclusivamente para proteger bienes jurídicos valiosos, en especial, al confrontar las nociones macro con las nociones locales de desarrollo.

⁴⁷ Sentencia C-535 de 1996. Ampliación en las sentencias C-219 de 1997, C-579 de 2001 y C-1258 de 2001.

El concepto de proporcionalidad sirve como punto de apoyo de la ponderación entre principios constitucionales: cuando dos principios entran en colisión porque la aplicación de uno implica la reducción del campo de aplicación de otro, corresponde al juez constitucional determinar, si esa reducción es proporcionada, a la luz de la importancia del principio afectado.

En consecuencia, el concepto de proporcionalidad comprende tres conceptos parciales: a) la adecuación de los medios escogidos para lograr el fin perseguido, b) la necesidad de utilizar esos medios para lograr el fin (que no exista otro medio que pueda conducir al fin y que sacrifique en menor medida los principios constitucionales afectados por el uso de esos medios), y c) la proporcionalidad en sentido estricto entre medios y fin, es decir, que el principio satisfecho por el logro de ese fin no sacrifique principios constitucionales más importantes (Sentencia C-022, 1996). Aunque el principio de proporcionalidad tiene alcances reconocibles en diferentes áreas del derecho administrativo en materia sancionatoria, es particularmente relevante en la medida como demanda del funcionario, un ejercicio cuidadoso de la discrecionalidad en tales eventos.

Sobre el principio de proporcionalidad ha escrito la Corte Constitucional: “Es claro que una arista del principio de la buena fe es la proporcionalidad en la sanción o prestación impuesta. Es decir, que el de proporcionalidad es también un postulado que informa toda la actividad administrativa y no pretende otra cosa que la adecuación entre medios y fines, entre las medidas utilizadas y las necesidades que se tratan de satisfacer, que le imponía formalizar, lo que constituye una infracción al pluricitado principio (Sentencia T-209, 2006).

Se presenta un ejercicio arbitrario de la autoridad pública cuando se impone a una persona una carga desproporcionada o injusta. Existe desproporción en el uso de las competencias constitucionales o legales, si es evidente la divergencia entre los fines buscados con el otorgamiento de dicha competencia y los medios empleados para alcanzarlos. En esta medida, la proporcionalidad que debe regir todas las actuaciones del Estado, incluida su actividad contractual mediante la cual realiza sus cometidos, está supeditada al principio de justicia material, el cual es de obligatoria observancia en las actuaciones administrativas, pues la función de aplicar el derecho en un caso concreto no es misión exclusiva del Juez, sino también de la administración cuando

define situaciones jurídicas o hace prevalecer sus pretensiones frente a un particular en desarrollo de las competencias y prerrogativas que le son propias (Sentencia T-677, 2004).

Respecto de la línea jurisprudencial del principio de proporcionalidad en el tema territorial, se puede concluir que la Corte ha fijado el criterio conforme con el cual las limitaciones a la autonomía de las entidades territoriales y regionales en materias en las cuales exista concurrencia de competencias de entidades de distinto nivel, deben estar siempre justificadas en la existencia de un interés superior, y se plantea que la sola invocación del carácter unitario del Estado no justifica que se le otorgue a una autoridad nacional, el conocimiento de uno o de varios asuntos en ámbitos que no trasciendan el contexto local o regional. Para la Corte, ello “equivale a decir que las limitaciones a la autonomía resultan constitucionalmente aceptables, cuando son razonables y proporcionadas” (Sentencia C-149, 2010)

3.4.6 Principio de precaución

El principio de precaución es un elemento estructural del derecho ambiental que está dirigido a evitar los daños graves o irreversibles que pueda sufrir el medio ambiente, criterio relevante en la actualidad para generar desarrollo económico y social. Este principio impone medidas preventivas en aquellos eventos donde no haya certeza sobre la afectación que su ejecución pueda generar, incluidos por supuesto, los territorios. Está ligado al principio denominado de proximidad, es decir, que frente a temas de riesgo territorial, solo es la entidad territorial la que tiene la capacidad real de conocer las consecuencias de lo que suceda en su territorio, en el caso particular de la región, al crear espacios gubernamentales más próximos a la ciudadanía pero con amplia jurisdicción en el territorio, permite ofrecer mejores condiciones y calidad de vida a la ciudadanía y enfrentar los retos surgidos de la globalización en bloque.

Este principio se sustenta en la idea de la diligencia debida de los sujetos de Derecho internacional pero al tratarse de fronteras, también se aplica a las regiones u otro tipo de divisiones a las cuales está sujeto el territorio, es decir, se refiere a la obligación de vigilar y adoptar previsiones en relación con los bienes y personas bajo una jurisdicción, a fin de asegurarse que en condiciones normales, no causen perjuicios transfronterizos. Esta obligación

la constituye el conjunto de estándares mínimos de comportamiento de diligencia exigibles internacionalmente (diligencia suficiente). Esta diligencia es el mínimo constitucional y legal imprescindible para cumplir las obligaciones internacionales, entendido como derecho interno internacional indispensable⁴⁸.

Es notorio que día a día crece la preocupación de la ciudadanía por el cuidado, preservación y protección del medio ambiente. Sin embargo, la indiferencia de los seres humanos hacia el medio que lo rodea ha sido un arma para su propia destrucción, puesto que han estado disfrutando ilimitadamente de los recursos naturales como si fueran infinitos, y el uso irracional ha llevado a un estado de degradación en donde se ha puesto en riesgo, la existencia de todos los seres vivos del Planeta.

El principio que más se resaltó en la Conferencia de Estocolmo de 1972, afirma que el hombre “tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras”. La relación de los seres humanos con la naturaleza o el medio ambiente actúa como un objeto de protección jurídica que fortalece la teoría de los derechos colectivos. Una manifestación de los derechos colectivos no afecta a uno o varios individuos sin que pueda excluirse alguno de ellos.

Un nuevo paradigma requiere de instituciones innovadoras que respondan las problemáticas actuales. Una de las respuestas a las problemáticas es aplicar el principio de precaución que pretende evitar los efectos de la sociedad de riesgo sobre el ambiente, mediante una perspectiva cautelara en donde se tomen decisiones de control para evitar la degradación de la naturaleza.

La normatividad ambiental disponible no ha logrado proteger en forma adecuada la salud humana y el medio ambiente a escala mundial, ni regional y es de tal magnitud y gravedad, que se requiere establecer nuevos principios para encauzar las actividades humanas que pretenden alcanzar desarrollo.

Las empresas, los organismos gubernamentales, las organizaciones privadas, las comunidades locales, los científicos y otras personas deben adoptar un enfoque precautorio frente a todas las iniciativas humanas. Por lo tanto es necesario poner en

⁴⁸ OEA (2001). *Jornadas de Derecho Internacional*, pp. 81-92. Washington.

práctica el principio de precaución: cuando una actividad se plantea como una amenaza para la salud humana o el medio ambiente, deben tomarse medidas precautorias aun cuando algunas relaciones de causa y efecto no se hayan establecido de manera científica en su totalidad. En este contexto, los proponentes de una actividad, y no el público, deben ser quienes asuman la carga de la prueba. El proceso de aplicación del principio de precaución ha de ser abierto, transparente y democrático, y debe incluir a todas las partes potencialmente afectadas. También debe involucrar un examen de toda la gama de alternativas: incluyendo la no acción (Arcila, 2009).

Al observar lo expuesto anteriormente, se establece que el principio de precaución tiene dos manifestaciones: inicialmente, a pesar de la incertidumbre sobre los efectos nocivos que cierta actividad pueda tener sobre el medio ambiente, debe tomarse las medidas preventivas y correctivas necesarias para evitar un daño, que pueden consistir en una acción o en una omisión. Es decir, no es necesario que exista certeza científica del daño para implementar las medidas a que haya lugar, sino que se justifican en aquellos eventos donde haya duda respecto de los perjuicios que puedan causar. La regla general de la aplicación del principio es que se debe decidir a favor del ambiente (in dubio pro ambiente) (Arcila, 2009). En segundo lugar, implica que el gravamen o carga de la prueba se invierte, es decir, quien pretende defender el medio ambiente no tiene que demostrar que la acción afecta los recursos naturales. Al contrario, quien ejecuta la acción “posiblemente” lesiva, es quien debe demostrar que el medio ambiente no se está viendo alterado o perjudicado negativamente o que se han tomado las medidas preventivas necesarias para evitar el daño.

El medio ambiente es todo lo que rodea al ser humano y frente al tema regional, debe entenderse que el desarrollo es lo que se hace con los recursos presentes en el territorio regional para mejorar la vida de las comunidades que lo habitan. En todo el Mundo, se hacen cosas con la creencia de que mejorarán la calidad vida, pero todo lo que se hace altera la vida y el entorno. Hay dos elementos esenciales para tener en cuenta cuando se estudia la aplicación del principio de precaución y que incide en el desarrollo: la no necesidad de certeza científica y la inversión de la carga de la prueba.

La justificación en la necesidad de aplicar el principio de precaución tiene tres razones: la primera, porque en materia ambiental los efectos casi nunca son inmediatos, es necesario

que transcurra un determinado tiempo para saber cuál fue la afectación real y cierta que se ocasionó. La segunda, si se espera a que el daño ocurra, es probable que no pueda operar la restitución del daño ocasionado, y la indemnización no puede considerarse como un verdadero elemento de reparación. Al respecto, Riechmann (2002) señala: “El impacto sobre la biosfera de los sistemas industriales que han creado las sociedades modernas ha alcanzado un nivel en el que se puede hablar de daños catastróficos e irreversibles para los seres vivos y los ecosistemas”. La tercera se presenta frente a un proceso de toma de decisiones. Por lo general, hay un campo que se deja al azar cuando se analizan las consecuencias, debido a circunstancias de ignorancia o incertidumbre. Pues bien, en materia ambiental, este rango de incertidumbre y de azar se constituye en un riesgo para el medio ambiente que no se puede asumir y que el principio de precaución busca eliminar, al imponerle al generador del riesgo la obligación de tomar las medidas necesarias para prevenir el daño y probar que la actividad no es riesgosa para el bien tutelado.

Se trata entonces, de poner en armonía con la administración territorial el principio de precaución con la naturaleza preventiva del derecho ambiental en los procesos de generación de desarrollo económico y social, ya que desde la administración regional debe actuarse en la protección del medio ambiente. Esperar a que se produzca un daño para actuar, podría traer consecuencias nefastas, porque cuando se trata de proteger los recursos ambientales lo correcto es que las acciones ambientales se anticipen para prevenir cualquier tipo de degradación del mismo. Lo principal es evitar y prevenir.

3.4.7 Principio de prevención

Al parecer, tanto el principio de prevención como el de precaución son recientes, y todavía tienen elementos en formación, y difieren sustancialmente en la esencia y naturaleza de las obligaciones que emergen de ellos, así como en características, requisitos para reclamar por su aplicación o no aplicación, modalidades de imposición, y consecuencias jurídicas de la misma (Clément, 2001).

La construcción del principio de prevención implica la existencia de riesgo cierto, aunque el daño sea dudoso y por eso, en materia de medio ambiente presenta una evolución particular en el ámbito universal y en el regional y subregional Latinoamericano. Si bien, la

prevención y la precaución requieren determinados comportamientos de los sujetos de Derecho internacional, que por lo general, consisten en exigencias de imposición de restricciones o limitaciones a sus propios actos o a las actividades de los particulares, la sustancia de estos comportamientos posee distinta índole en la aplicación de cada principio.

Entre las medidas que el Estado u otro sujeto deben adoptar, al aplicar este principio, se puede mencionar las siguientes:

- a) Conformar un aparato jurídico y material suficiente para asegurar, en circunstancias normales, que de las actividades desarrolladas en áreas bajo su jurisdicción no surjan daños a otros sujetos.
- b) Hacer uso diligente de ese aparato según la magnitud de los riesgos emergentes de las actividades
- c) Prohibir las actividades ciertamente dañinas
- d) Exigir el uso de tecnologías limpias
- e) Crear sistemas que permitan a eventuales víctimas condiciones rápidas de reparación
- f) Adoptar previsiones para que ciertas actividades riesgosas no alcancen efectos transfronterizos.

El principio de precaución implica riesgo dudoso y por ende, está llamado a operar antes de que se ocasione un daño, y previamente a tener la certeza absoluta sobre la ocurrencia del mismo, y no precisa que se pruebe que la actividad que se pretende realizar, vaya a causar un daño, sino que basta con que existan suficientes elementos que permitan considerar que puede tener la posibilidad de ocasionarlo, para que la intervención administrativa cautelar pueda presentarse.

La diferencia con el principio de prevención es que el principio de precaución parte de la base de la existencia de suficiente certeza respecto de los riesgos o de su probabilidad de ocurrencia, actuando dentro de una cadena de causalidad conocida, con el fin de interrumpir el curso causal respectivo, y prevenir la consumación del daño. El principio de prevención supone que el riesgo puede ser conocido con anticipación, y

que se puede adoptar medidas para neutralizarlo, mientras que el de precaución comporta un riesgo de daño ambiental que no puede conocerse con anticipación, porque no se puede conocer materialmente los efectos de una acción a mediano y largo plazo. (C. P. Hernán Andrade - Consejo de Estado Sección Tercera, Sentencia 37603).

Entonces, un Estado social y de derecho como el previsto por el ordenamiento jurídico colombiano, deber proteger, conservar y garantizar el uso y aprovechamiento racional de los recursos naturales, motivando la adopción de múltiples medidas para contrarrestar las perturbaciones o afectaciones que pueden sufrir, las cuales van desde acciones administrativas, legales y judiciales hasta otras de carácter alternativo.

En consecuencia, en el Estado moderno la función administrativa se entiende como “el conjunto de actividades que a diario realiza la Administración para el cumplimiento de las leyes y para la consecución del interés general” (Rodríguez, 2008), en el caso de estudio, para conseguir el desarrollo económico y social. Así, la gestión estatal involucra un conjunto de actos, hechos y operaciones que realiza la Administración para satisfacer necesidades de interés público y lograr sus fines de manera continua y ejecutiva o desde el punto netamente constitucional, se trata de la actividad concreta dirigida mediante una acción positiva, a realizar los fines concretos de seguridad, progreso y bienestar de la colectividad, los cuales se traducen en desarrollo (Echebarría & Mendoza, 2015).

Con base en lo anterior, a la administración en todos los niveles de Gobierno y como parte de su esencia, le corresponde en ejercicio de la función administrativa: hacer cumplir las leyes, administrar los bienes del Estado, planificar la economía, preservar el orden público, defender el territorio nacional y garantizar la correcta prestación de los servicios públicos. De ahí, la importancia de considerar este principio dentro del análisis de la regionalización del territorio y como concepto que impacta la noción de desarrollo desde el derecho, pues la evolución de una economía hacia mejores niveles de vida no puede significar solo crecimiento económico con la perversa intención de una producción creciente que por lo general, representa una destrucción de los recursos del medio ambiente.

3.5 Desarrollo económico y social regional

Es evidente que el tema relativo al desarrollo económico y social puede ser tratado desde varios puntos de vista, por lo cual en el presente caso, será observado según la doctrina y según las instituciones técnicas.

3.6 Según la doctrina

Ante tal exigencia, indagar sobre las teorías o modelos explicativos de desarrollo económico y social local-regional, permite hacer un análisis reflexivo sobre los modelos y dinámicas de desarrollo, con el fin de lograr un grado de comprensión del tema y posibles respuestas a las inquietudes surgidas durante la investigación, con la finalidad de establecer los canales de comunicación más acertados con el derecho administrativo. En este punto, es necesario hablar de nuevos conceptos y desarrollos teóricos provenientes de diversas disciplinas.

En un primer acercamiento al tema, en el contenido del Documento Técnico Soporte – RAPE - Región Central (2014), se encontró un marco conceptual que contiene el punto de vista teórico con diferentes perspectivas y teorías que destacan la importancia de la integración regional para alcanzar el desarrollo económico. El Documento Técnico de Soporte (DTS), dice: “La integración regional puede abordarse como un proceso para potenciar las ventajas competitivas de un territorio, maximizar la dotación de factores productivos existentes y aprovechar las relaciones funcionales que se presentan entre diferentes nodos o polos” y en seguida, presenta una división con tres grupos de teorías.

En el primer grupo, están las teorías que reconocen que la región es un hecho geográfico que se caracteriza por la existencia de elementos ambientales comunes, sustentados en la continuidad territorial. En este sentido, los límites regionales están dados por fenómenos geográficos, hidrográficos o ambientales, los cuales marcan profundamente las comunidades y los asentamientos humanos que habitan el espacio físico. La perspectiva ambiental del desarrollo regional esboza que los ejercicios de configuración de jurisdicciones o la fijación de límites administrativos son posteriores al ordenamiento geográfico preexistente. En el marco de esta perspectiva, se reconoce que la configuración de regiones debe partir de la continuidad

geográfica y de la identificación de elementos comunes, desde el punto de vista de la oferta ambiental territorial (Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Distrital de Planeación, 2014).

En el segundo grupo, el DTS incluye las teorías que se refieren al papel de la región y su contribución al crecimiento económico. Al respecto dice textualmente: “Este es tal vez, uno de los paradigmas predominantes de las teorías del desarrollo regional. En esta escuela, se pueden ubicar planteamientos como las teorías de los polos de desarrollo, de crecimiento endógeno, los modelos centro-periferia o las teorías de causación circular y acumulativa (Boisier, 2003).

Recientemente, ha cobrado fuerza una nueva perspectiva de la geografía económica. De acuerdo con las teorías mencionadas, el DTS señala que:

La región se configura como una plataforma territorial que permite la aglomeración y concentración de actividades industriales y económicas en un espacio físico. La permanente interacción entre estas unidades empresariales genera economías de escala y sinergias, las cuales permiten no sólo la acumulación, sino también una mejor propensión al desarrollo y la innovación tecnológica. Por tal motivo, las regiones se consideran como escenarios jalonadores o propulsores del crecimiento.

Acto seguido, destaca la perspectiva de una teoría:

Es importante destacar conceptos como el de Perroux formulado hacia 1964, quien introduce la noción de polos de desarrollo o crecimiento para ejemplificar la importancia estratégica de los territorios en los que existe mayor aglomeración empresarial sobre las dinámicas de crecimiento nacional. Este autor menciona que el polo de desarrollo es un ‘conjunto capaz de engendrar estructuras económicas y sociales cuyo efecto es incrementar la complejidad del todo y expandir su rendimiento multidimensional’.

En este marco, las regiones son espacios privilegiados para potenciar los factores de competitividad que existen en el territorio, y permitir una mayor interrelación entre las unidades empresariales que comparten condiciones similares en términos de mercado, nodos

de abastecimiento y provisión, y canales de distribución y comercialización (Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Distrital de Planeación, 2014).

Por último, el DTS presenta la tercera división que llama grupo de teorías que analizan el desarrollo territorial desde un enfoque institucional, y las define como aquellas que reconocen que el desarrollo regional “es producto de acuerdos y arreglos entre diferentes actores, con el fin de alcanzar metas y objetivos de interés común”. Indica que este último fue uno de los planteamientos principales que recogió la exposición de motivos del Proyecto de Acuerdo Distrital 270 de 2011 (por medio del cual se aprobaría o autorizaría para que Bogotá conformara la RAPE), y fue presentado ante el Concejo de la ciudad para avanzar en la formalización de la Región Administrativa y de Planificación (RAPE). Más adelante, no hace mención particular a las teorías que integrarían este grupo, tan solo indica que el Acuerdo distrital mencionado se refirió a Boisier (1992), en los siguientes términos “una región es hoy día una estructura compleja e interactiva y de múltiples límites, en donde el contenido define al contenedor (límites, tamaño y otros atributos geográficos)”.

“Una región es hoy una y múltiple a la vez, puesto que superada la noción de contigüidad, cualquier región puede conformar alianzas tácticas para lograr objetivos determinados y por plazos igualmente determinados con otras regiones, a fin de posicionarse mejor en el contexto internacional”. Hasta aquí, se presenta casi todo el contenido del marco conceptual del Documento Técnico Soporte – RAPE – Región central.

A continuación, se hará referencia a un artículo de Léa Manet⁴⁹, denominado *Modelos de desarrollo regional: teorías y factores determinantes*, resultado de una investigación realizada por ella, y en donde enuncia las diferentes perspectivas y enfoques que tratan de explicar la importancia de la dimensión regional del desarrollo en un contexto de transformaciones globales y reestructuración productiva de la economía. Su objetivo fue entender y analizar las especificidades y procesos que ocurren en los espacios regionales y que influyen en el desarrollo y organización del territorio.

⁴⁹ Léa Manet: Doctorada en Estudios Regionales y Estudios Latinoamericanos. Especialización: Economía regional, sociología rural y ambiental. Adscripción: Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH), y Universidad Autónoma de Madrid (UAM).

Como punto de arranque, considera los procesos de cambio estructural de la actividad económica mundial, acaecidos durante las últimas décadas del siglo XX, y que obligaron a buscar nuevas alternativas de desarrollo local y regional con modelos ajustados a los nuevos paradigmas de la economía mundial, distinguiendo dos aspectos fundamentales en cuanto a los enfoques teóricos del desarrollo económico regional: por una parte, la importancia de la dimensión territorial y, por la otra, el carácter endógeno del proceso (Manet, 2013).

Las perspectivas teóricas analizadas dentro de la investigación fueron las teorías de corte neoclásico de la sociedad postindustrial, basadas en la sociedad del conocimiento donde sus ciudadanos se convierten en los grandes consumidores, y creadas por el economista Machlup (1962), los sociólogos Touraine (1972) y Bell (1976), reinterpretadas años después por los planteamientos del sociólogo Manuel Castells (1995), quien apoyándose en sus antecesores, introdujo nuevas perspectivas en el análisis de la economía contemporánea y el cambio social derivado de la crisis y reestructuración del modo capitalista de producción a finales del siglo XX. En cuanto al modelo keynesiano-fordista (Brenner, 2003; Coriat, 1991; Ianni, 1996; Leborgne y Lipietz, 1992), señala que “La esencia de la crisis de una forma de capitalismo se relacionó con la pérdida de capacidad del sistema capitalista para sostener la acumulación a través de las mismas modalidades de organización social y económica que prevalecían en un periodo anterior de crecimiento” (Manet, 2013).

Entre otras teorías, menciona el paradigma taylorista-fordista que transcribe textualmente “una empresa realizaba actividades relativamente similares en diferentes localidades con poco esfuerzo de coordinación entre ellas (Porter, 1990). Como consecuencia del aumento de las economías de escala, se atendió el mercado global desde una o pocas localidades, mientras que debido a la reducción de los costos de coordinación, las estrategias empresariales se fueron orientando a la distribución de actividades en varias regiones.

En América Latina, se ubican actividades o segmentos que son parte de las cadenas productivas globales en distintas industrias (agroindustrial, automotriz, electrónica, textil), y en los servicios (Porter, 1990). Un modelo muy interesante y que como lo señala Manet, es un nuevo modelo de desarrollo que se está creando, teniendo como base las estrategias de las empresas transnacionales para imponer sus “marcas” a escala global. Esta estrategia implica

una nueva dinámica de acumulación internacional y por lo tanto, es un proceso de transnacionalización de la economía (Manet, 2013).

Las conclusiones más importantes de la investigación de Manet, indican varios elementos determinantes:

1) Las transformaciones en la forma de organizar la producción tienen un efecto sobre la distribución de la actividad económica a lo largo del territorio; 2) La dimensión territorial es de gran importancia, puesto que la estructura relacional que conforma los sistemas socio-económicos se localiza en espacios geográficos concretos, en los que fluyen conocimiento, información e innovación y en los que se desarrollan relaciones basadas en la confianza que llevan implícitos vínculos de pertenencia a una misma comunidad (Manet, 2013).

Hasta este punto, se puede observar que son muchas las teorías economicistas que tratan de explicar los factores determinantes para el desarrollo local basado en regiones y centrado su objeto de estudio en la globalización económica como surgimiento de capital transnacional caracterizado por una movilidad global que permite la configuración de sistemas productivos locales como estrategia para el desarrollo socio- económico. La teoría de Boisier (1999), expuesta en *El Hexágono del Desarrollo Regional*, sostiene que en el desarrollo de un territorio intervienen elementos que por lo general, están presentes en todo territorio organizado como lo son: actores, cultura, recursos, instituciones, procedimientos y entorno. De manera que dependiendo de su existencia, la interacción sólida e inteligente permite la articulación y coherencia de los seis elementos mediante un proyecto colectivo o un proyecto regional, de lo contrario, una interacción aleatoria y difusa forma una “caja negra” sin contenido y sin operación. Esta teoría contrasta con las visiones economicistas del pasado.

Boiser sostiene que no solo se requieren instituciones con las características descritas, sino que también importan los procedimientos que se estén usando, ya que no podría haber una correspondencia automática entre instituciones y procedimientos. En materia de procedimientos, se refiere a la naturaleza de “la gestión del gobierno territorial” que contiene el conjunto de acciones que representan el ejercicio de la autoridad, la capacidad de conducción y la toma de decisiones de corto y largo alcance, todo ello con procedimientos

administrativos referentes al manejo diario del Gobierno y a la prestación de servicios a la comunidad (Boisier, 1999).

3.6 Según las instituciones

A continuaciones, algunas visiones institucionales de gran importancia para el estudio del desarrollo económico y social de las regiones, según investigaciones sobre la materia.

En 2012, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), cumplió 50 años de trabajo dedicado a la creación, desarrollo y fortalecimiento de instituciones y competencias para la gestión pública y la planificación. El Instituto ha vivido transformaciones en consonancia con los vaivenes del desarrollo regional y con la evolución del concepto, la práctica, el énfasis y la institucionalidad de la planificación en los países.

Durante más de cinco décadas, el ILPES ha acompañado a la Región en la construcción de las capacidades que poseen los Estados para impulsar el desarrollo, adaptándose a las prioridades de los países, respondiendo a sus demandas emergentes y proveyendo un espacio de aprendizaje, reflexión, análisis y propuestas sobre los problemas del desarrollo. Las actividades de cooperación técnica abarcan toda la Región y han estado respaldadas por un sostenido esfuerzo de reflexión e investigación, plasmado en textos, manuales metodológicos y documentos técnicos. Luis Mauricio Cuervo González de la Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), acerca de la región generadora de desarrollo económico en Colombia, se refirió al problema existente antes de la expedición de la LOOT, mencionando que antes la descentralización, solo era entendida como idéntica a la municipalización, es decir, el Gobierno nacional había establecido en su momento, comunicación directa con los municipios, debilitando el rol de los departamentos. A la letra, dijo: “es evidente que el municipio colombiano promedio constituye un ámbito de planeación y acción insuficiente para echar a andar iniciativas de desarrollo económico con posibilidades de sostenerse y consolidarse: por la estrechez de su mercado, por las limitaciones en sus recursos humanos, y por las restricciones en capacidad de inversión” (Cuervo González, 2003).

Esta opinión es muy interesante, en la medida como permite analizar la importancia de la capacidad de gerencia de las Regiones, en tanto se orienten a una adecuada gestión, basada en la planificación estratégica, la planificación operativa orientada al cumplimiento de las políticas de Gobierno y que a la vez, proporcione conceptos, metodologías e instrumentos que contribuyan a la comprensión e implantación de planes operativos que faciliten proyectar el presupuesto y controlar la gestión de las organizaciones a que haya lugar. De igual forma, la generación de autonomía posibilita analizar el sistema de planificación y evaluación a nivel de Gobierno y país, con especial referencia a la administración central, generando conciencia sobre la naturaleza política, social, financiera y técnica de las RAP, y de sus implicaciones para el buen desempeño de las funciones administrativas.

Por otra parte, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), creada en 1948 por las Naciones Unidas con sede en Santiago de Chile, es la entidad por excelencia encargada de los estudios que contribuyen al desarrollo de América Latina, y fortalecen el debate con diferentes publicaciones, libros, series, revistas y boletines que estudian la realidad del desarrollo económico, social y ambiental de los países Latinoamericanos y Caribeños. Sus publicaciones plantean los grandes desafíos que enfrentan las regiones, con estudios que presentan la visión del desarrollo general de América Latina. Sus análisis se han interesado en particular, sobre temas como el crecimiento económico, la sostenibilidad ambiental y la inserción de la Región en la economía mundial. Por este motivo, la CEPAL es sin duda, una organización de referencia obligada para el mundo académico y político que busca indagar sobre los temas de Región y ante el extenso número de publicaciones de la organización, en el presente estudio se destacan tres áreas de trabajo las cuales son: desarrollo económico, desarrollo social y planificación para el desarrollo.

En particular, la oficina de la CEPAL en Bogotá, se encarga de los estudios del desarrollo regional en Colombia, en referencia al desarrollo económico y de competitividad de los departamentos, y brinda un análisis del estado y la dinámica de esa misma competitividad regional, resaltando a Bogotá y Cundinamarca como una sola Región cuya capacidad para forjar el desarrollo regional, fortaleciendo la economía, el capital humano, la infraestructura, la ciencia y la tecnología, las finanzas públicas y el medio ambiente. Además, aporta recomendaciones para el desarrollo mediante la definición de una visión de Región que

permite determinar los elementos y conocimientos precisos para avanzar en el diseño de políticas públicas en el complejo mundo del desarrollo regional.

Por lo tanto, el tema de la planificación está ganando impulso como instrumento de la gestión y como apoyo a la construcción de agendas y políticas de desarrollo, proceso en donde se advierte el avance democrático de la Región, porque se trata de una planificación participativa con características novedosas, en donde se aprecia la centralidad del desarrollo integral y sostenible, con visión de mediano y largo plazo, y énfasis en el progreso social porque ofrece novedades como la incorporación de la opinión ciudadana en el proceso de planificación y en la ejecución de planes y programas, el esfuerzo por mejorar la calidad y medir el impacto de las políticas públicas, la inclusión de la dimensión territorial y su articulación con la planeación nacional y sectorial, así como la consideración del futuro que otorga contenido y sentido a una planificación para el desarrollo.

El Departamento Administrativo Nacional de Planeación (DNP), es la unidad rectora de planificación que posee un carácter técnico y se encarga de dirigir, coordinar e impulsar una visión estratégica del país en el campo económico, social y ambiental, orienta las políticas públicas, el manejo y asignación de la inversión pública por medio de planes, programas y proyectos del Gobierno. Por tal razón, es otra entidad de referencia para la presente investigación.

La dirección de desarrollo territorial del DNP, propone instrumentos de ordenamiento territorial y apoya la implementación de políticas y programas de desarrollo regional y fronterizo, articulando acciones con actores nacionales y territoriales. Entre los retos de dicho ordenamiento territorial, es clave reconocer que las RAP posibilitan la asociación de los departamentos para llevar a cabo proyectos de integración regional de alto impacto, aprovechando las herramientas de planeación y coordinación entre los tres niveles de gobierno: Nación, departamento y municipio, en aras de avanzar en la promoción de un ordenamiento territorial integral, teniendo en cuenta no solo la estructura territorial, sus metas u objetivos, sino la intención de armonizar los atributos y vocaciones propias de cada región y subregión, de acuerdo con sus dinámicas económicas, geográficas, sociales, culturales e históricas.

Otra institución digna de mención, es el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entidad que sirve como fuente de financiación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe, no solo al ofrecer préstamos, donaciones y asistencia técnica, sino que también adelanta amplias investigaciones sobre temas de desarrollo, fomentando la cooperación e integración regional y posee una de las bases de datos estadísticos más importantes denominada *Números para el desarrollo*, donde se puede encontrar un cercano y acertado panorama social de los países. Uno de sus estudios acerca de siete países entre ellos Colombia, abarca los niveles del desarrollo económico y grados de descentralización de los ingresos entre los niveles intermedios y locales de Gobierno, planteando algunas lecciones para futuras reformas de ingresos subnacionales en la Región, con un análisis de la situación actual de la descentralización en América Latina.

Como organización, el Movimiento América Europa de Regiones y Ciudades (AERYC), es una red que le apuesta a la innovación permanente para el desarrollo de la gobernanza territorial, fortaleciéndola y abriendo nuevos horizontes. Entre sus objetivos está impulsar la gobernanza territorial y democrática en ciudades y regiones, es decir, gestionar la calidad y la interdependencia entre actores sociales, buscando fortalecer la participación y la responsabilidad ciudadana, el liderazgo político y la profundización en democracia local y territorial.

El aporte de este tipo de entidades orientadas al desarrollo humano (económico, social, cultural, sostenible y democrático), de los territorios, en la actualidad representan una ventaja diferencial que consiste en la posibilidad de establecer un proceso significativo entre lo que una sociedad hace y lo que es capaz de hacer en relación con su medio, y su entorno económico y social, logrando que predomine el enfoque de pensamiento de la sociedad industrial y de los Gobiernos gestores y proveedores que atribuían el desarrollo económico a las infraestructuras y los equipamientos, restando importancia o dificultando visualizar otros factores también importantes de identificar hoy en día. Con base en la óptica de la antigua concepción de desarrollo, era difícil apreciar la amplitud de los factores de desarrollo y, en especial, la importancia de la capacidad de transformación de la sociedad.

Capítulo 4. Región administrativa y de planificación

Sobre la región y el desarrollo. Al comienzo, se expuso el papel de la región en el contexto histórico del ordenamiento territorial colombiano, su definición y sus diferentes versiones institucionalizadas en pro del desarrollo, el rol de la región en el OT con la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), las teorías e instituciones que intentan explicar el desarrollo regional y la planeación estratégica, así como los esquemas asociativos, en especial, la Región Administrativa y de planificación (RAP), resaltando el carácter transicional de la figura como una primera fase del proceso de construcción hacia las Regiones como Entidades Territoriales (RET). A la vez, se indagó sobre el espíritu del proyecto de región para el desarrollo, concebido por el Constituyente de 1991.

La pretensión del Constituyente de 1991 fue un modelo de desarrollo basado en un enfoque socio económico para el cual la región debía ser una estructura fundamental que permitiera el desarrollo de políticas como la descentralización, la redistribución de los recursos de inversión pública, la integración y el fortalecimiento de las economías regionales, buscando un desarrollo armónico y equilibrado⁵⁰. Una región con fines exclusivos para el desarrollo, que evitara duplicidad de competencias.

En cuanto al desarrollo de políticas como la descentralización, se planteó que una sociedad políticamente descentralizada contiene múltiples centros de decisión independientes, dotados de autonomía y centros de poder tantos como sea posible, en el contexto de una indivisible unidad mayor, un nuevo organismo decisorio como la región para la gestión de sus propios intereses y para la concertación, elaboración y ejecución de los planes en el sistema nacional de planeación.

Por lo tanto, es necesario analizar en contexto, los componentes del proceso de regionalización en el ordenamiento territorial colombiano hasta aquí tratados. El marco legal y los conceptos desarrollados específicamente en el marco de la RAPE – Región Central como instrumento de reflexión y aplicación del concepto de desarrollo para conocer los criterios que permiten aportar y aproximarse a una noción de desarrollo en el marco del Derecho

⁵⁰ Eduardo Espinosa Faciolince. *Informe sobre Región*. Asamblea Nacional Constituyente, comisión Segunda. Bogotá: 5 de abril de 1991, pp. 22-25.

Administrativo Territorial, pues la razón de ser de las regiones surge por el objetivo principal encomendado por la Constitución y la LOOT a las RAP (futuras RET), orientado al desarrollo económico y social de un territorio, en los términos previstos en el artículo 306 CP. En tal sentido, se intenta estudiar la realidad del caso RAPE - Región Central, lo cual permitirá construir de manera integral, un aporte a la noción de desarrollo en el marco del Derecho Administrativo territorial.

4.1 El origen asociativo de la RAPE – Región Central

La RAPE – Región Central se creó en el Convenio 1676 del 25 de septiembre de 2014. Con anterioridad a su firma, los mandatarios de los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta, Tolima y Bogotá D.C., suscribieron un manifiesto de voluntades y se definieron los cinco ejes estratégicos de planificación y gestión de impacto regional, acuerdo en donde las entidades territoriales se comprometieron a adelantar los trámites legales de autorización ante sus corporaciones públicas colegiadas para conformación la RAPE.

Como resultado de lo anterior, se profirieron las ordenanzas departamentales y el acuerdo distrital que autorizaron a las entidades territoriales participantes para constituir la RAPE, así: por el departamento de Cundinamarca, la Ordenanza 228 de 2014; por Boyacá, mediante la Ordenanza 005 de 2014, por Meta, con la Ordenanza 845 de 2014, por Tolima, mediante la Ordenanza 0016 de 2014, y por el Distrito Capital Bogotá, mediante el Acuerdo distrital 563 de 2014. De la lectura de la exposición de motivos de cada una de ellas, se deduce que todos entienden la Región RAPE - Región Central como una apuesta para asumir la gestión de la región por medio de un proceso de planificación a escala regional (una plataforma de planificación y gestión del desarrollo), para fortalecer las líneas consideradas estratégicas, asuntos de interés común cuya apuesta de todos es tratarlos colectivamente y así, redundar en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y la sostenibilidad de la Región Central.

Además de los anteriores mandatos, existe concepto favorable de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República para crear la RAPE en *Gacetas del Congreso* 160 y 226 de 2014, y luego, la adopción de los estatutos internos según el Acuerdo Regional 001 del 30 de septiembre de 2014, cuyo artículo 5 contempla como objeto “(...)

garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, así como el desarrollo económico y social, la inversión, la competitividad del territorio objeto de su competencia y el bienestar de sus habitantes (...)”.

De esta manera, la RAPE se entiende como una persona jurídica con autonomía financiera y patrimonio autónomo, cuyo objeto primordial es constituirse como una plataforma de planificación y gestión del desarrollo, identificando y siguiendo unos objetivos estratégicos manifestados en “hechos regionales” que harán viable la gestión pública regional, y que llevarán el territorio a mayores niveles de competitividad. Para el caso de la Región Central, estos objetivos son los cinco ejes estratégicos de planificación y Gestión de impacto regional⁵¹: (i) Sustentabilidad ecosistémica y manejo de riesgos, (ii) Infraestructuras de transporte, logística y servicios públicos, (iii) Competitividad y proyección internacional, (iv) Seguridad alimentaria y economía rural, (v) Gobernanza y buen gobierno.

En la exposición de motivos del Proyecto de Acuerdo 270 de 2011 del Concejo de Bogotá, se argumentó la necesidad de una “visión conjunta para promover el desarrollo económico y social a partir de la puesta en marcha de espacios que facilitaran la coordinación interinstitucional para ordenar el territorio y propiciar la generación de alianzas estratégicas entre múltiples actores”. En la misma exposición de motivos del Acuerdo Distrital, se lee: “las regiones son cada vez menos hechos dados, relacionados con condiciones naturales, sociales o culturales y cada vez más construcciones originadas en acuerdos estratégicos de territorios cuyas relaciones funcionales se amplían e inciden en diversos ámbitos y escalas que van desde lo local hasta lo internacional”⁵².

Para efectos de la conformación de la RAPE – Región Central, la región se consideró como una fracción de la realidad territorial del país, compartida por diferentes entidades territoriales cuya configuración y particular fisonomía, están determinadas por la densidad de las relaciones que surgen de la interacción de factores comunes ambientales, económicos, sociales y culturales, y está integrada por el 14% del territorio, 29% de la población nacional, entidades territoriales que generan el 40% del PIB, y conforman el 30% de los municipios del país. Se observa entonces, que se atendió a la exposición de teorías sobre nuevas realidades

⁵¹ RAPE – Región Central. Convenio 1676 del 25 de septiembre de 2014.

⁵² Concejo de Bogotá. *Proyecto de Acuerdo 270* de 2011.

económico-territoriales, las cuales sostienen que se desbordan las fronteras departamentales y nacionales para garantizar un desarrollo económico y social, dando lugar a nuevos espacios estratégicos como las macro-regiones o las redes de ciudades.

Por último, la RAPE - Región Central entra en funcionamiento en 2015, y es la primera entidad pública regional creada en Colombia. Se trata de una persona jurídica de derecho público, naturaleza asociativa del orden territorial regional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, cuyo propósito es impulsar y articular planes regionales de desarrollo económico, social y ambiental en su territorio. Esta nueva perspectiva asume la región como una entidad abierta que busca impulsar la descentralización y cuya configuración puede variar de acuerdo con la densidad de las relaciones resultantes de la interacción de los diversos factores. Los marcos de acción de este esquema de integración se denominan “hechos regionales” y se asignan de forma libre y voluntaria por las entidades territoriales participantes, las cuales ceden parte de su autonomía en favor de la región para gestionar los intereses que les sean comunes.

4.2 Los hechos regionales

Entre las funciones principales de la RAPE, se encuentra reglamentar y declarar los Hechos Regionales por sus integrantes, para delimitar el ámbito de intervención de la entidad⁵³. Por tanto queda delegada en ella su implementación, que no es otra cosa que su gobierno (administración y planificación). La RAPE gobierna sobre un territorio denominado Región Central⁵⁴, conformado por la suma de los territorios jurisdiccionales de sus entidades territoriales asociadas.

Los Hechos Regionales son “la expresión de la voluntad política de los mandatarios de las entidades territoriales asociadas sobre asuntos de interés regional que involucren dos o más asociados, también entendidos como asuntos que implican la toma de decisiones de los asociados para ejecutar inversiones que contribuyan con el desarrollo económico, social y

⁵³ RAPE – Región Central. Acuerdo Regional 01, artículo 8 numeral 1.

⁵⁴ Convenio 1676 de 2014. “CLÁUSULA SEXTA: COMPETENCIA. La RAPE REGIÓN CENTRAL tendrá competencia sobre todo el territorio de las entidades territoriales que la integran. Con el propósito de garantizar los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad, el Consejo Directivo de la RAPE REGIÓN CENTRAL definirá los criterios para establecer el hecho regional y dará los lineamientos y directrices generales para su intervención”.

ambiental de la Región Central, en un horizonte de 12 años”⁵⁵. Los hechos regionales relacionan el territorio de la Región Central y los ejes estratégicos del proceso de integración regional de alcance e impacto regional, es decir, las dinámicas y relaciones territoriales que se dan en la escala regional con las competencias de la RAPE, son el soporte de las funciones del Gobierno regional.

El hecho regional también se define como un asunto de justificado alcance e impacto regional. Los hechos regionales son aquellos fenómenos, dinámicas y/o relaciones territoriales que orientan la funcionalidad territorial de la Región, y están vinculados a cada uno de los cinco ejes misionales estratégicos establecidos en el Convenio de constitución de la RAPE. Su tratamiento tiene como objetivo prioritario, consolidar la Visión Misional 2030 de la RAPE, apuntándole a incidir de manera efectiva en sus cinco Propósitos Estratégicos para generar desarrollo⁵⁶.

Proceso de identificación de hechos regionales

La metodología para identificar los hechos regionales, sigue criterios técnicos que permiten conceptualizarlos desde el punto de vista de la justificación del alcance e impacto regional. Son siete criterios que se deben tener en cuenta para identificar un hecho regional que se encamine hacia el desarrollo económico y social de la región, y se encuentran referidos a los asuntos regionales que:

- ... se den en dos o más territorios de la Región Central, es decir, afecten a dos o más territorios de los cuales conforman la RAPE. A más territorios, más pertinencia.
- ... la escala regional es óptima para tratarlos, es decir, deben ser estudiados desde la escala regional para darles un tratamiento estructural e integral, ya que planificados aisladamente desde la escala departamental o distrital, no conseguirían soluciones integrales, aunque se unieran las planificaciones de los entes socios.

⁵⁵ RAPE – Región Central. Acuerdo Regional 03 de 2018, artículo 1 que modifica el artículo 6 del Acuerdo Regional 01 de 2014.

⁵⁶ RAPE – Región Central. Acuerdo Regional 03 de 2018. Por el cual se declaran y adoptan los Hechos Regionales y el Plan Estratégico Regional.

- ... habiliten competencias para la RAPE en sus Ejes Misionales Estratégicos y con las temáticas asociadas a ellos.
- ... sean concretos y la RAPE pueda tratarlos, es decir, tratarlos por la RAPE, atendiendo sus capacidades humanas, técnicas y de recursos, sin perjuicio de que su alcance crezca con el tiempo.
- ... cuenten con la convergencia técnica y política necesaria para declararlos, es decir, estén incluidos en los Planes de Desarrollo vigentes de los entes socios, y conciten la convergencia política necesaria para ser declarados como Hechos Regionales.
- ... en 12 años ofrezcan resultados alineados con los Propósitos Estratégicos, es decir, que al ser tratados en el periodo de vigencia del Plan, ofrezcan resultados tangibles articulados al cumplimiento de sus cuatro propósitos.
- ... no tienen ‘doliente’ claro para su gobernanza, es decir, no existen entidades en el territorio con competencias para tratarlos o quienes podrían hacerlo, no los están acometiendo con los esfuerzos suficientes y necesarios para obtener resultados eficaces⁵⁷.

En la actualidad, está en curso el trámite legislativo del Proyecto de Ley 258 de 2018 Cámara - 182 de 2017 Senado, que propone una nueva definición de hecho regional⁵⁸:

Es un fenómeno territorial que por su naturaleza poblacional y espacial trasciende las escalas de gobierno local y departamental en materias de competencias, inversión, planeación y ejecución de proyectos, requiriendo una atención conjunta para que las acciones que se desarrollen sean eficientes y efectivas, y conduzcan al desarrollo integral de la región. Los hechos regionales son declarados por la respectiva Junta Directiva de las RAP o la Junta Regional de las RET.

⁵⁷ Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Contrato de Consultoría 048 de 2016, para “Formular un plan estratégico regional que oriente las acciones a emprender por la RAPE- Región Central en materia de gobernanza y buen gobierno, sustentabilidad ecosistémica, infraestructura de transporte, logística y servicios públicos, seguridad alimentaria y desarrollo rural, competitividad y proyección internacional en el transcurso de los siguientes 12 años”.

⁵⁸ Proyecto de Ley 258 de 2018 Cámara - 182 de 2017 Senado (en trámite legislativo). “Por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación, se establecen las condiciones para su conversión en región entidad territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 CP”.

4.3 La planeación en el marco de la RAPE

Los hechos regionales identificados deben ser gobernados por la RAPE, en virtud de su competencia y funciones. Una vez identificados a partir de los criterios que el Consejo Directivo determine, se conceptualizan en la escala regional, a partir de los lineamientos y directrices que para tal fin establezca el Consejo Directivo, y serán declarados por la RAPE por medio de acuerdos regionales para ser tratados e intervenidos en el Plan Estratégico Regional (PER), y en sus instrumentos de planificación y gestión.

Una de las funciones asignadas por los asociados a la RAPE, de acuerdo con el numeral 6 del artículo 8 del Acuerdo Regional 001 de 2014, señala:

Diseñar, adoptar, ejecutar, monitorear, evaluar y rendir cuentas del Plan Estratégico Regional y de los programas y proyectos que sean de interés común para las entidades que conforman la Región central y que conduzcan al desarrollo integral sostenible del territorio dentro de los límites de su competencia, para lo cual contará con las prerrogativas que el ordenamiento jurídico establece para las entidades públicas.

El Plan Estratégico Regional (PER), es un instrumento de planeación y gestión de la RAPE que de acuerdo con el artículo 4 del Acuerdo Regional 003 de 2018, tendrá una vigencia de tres periodos constitucionales, es decir 12 años. En el caso de estudio, el primer PER fue adoptado por el mencionado Acuerdo con una vigencia hasta el año 2030.



Gráfica 4. Propósitos del plan estratégico regional

Fuente: CEPEC - Universidad del Rosario, 2016

4.4 Plan estratégico de la RAPE

De acuerdo con los estatutos de la Región Central, su objetivo principal (Estatutos, artículo 5), es garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, así como el desarrollo económico y social y la inversión, lo mismo que la competitividad y el bienestar de los habitantes de su territorio.

Los siguientes cuadros fueron extraídos del Acuerdo Regional 003 de 2018 “Por el cual se declaran y adoptan los Hechos Regionales y el Plan Estratégico Regional”⁵⁹, esbozan de manera concreta la estructura programática, especialmente los programas y proyectos del Plan Estratégico Regional- PER, y reflejan el modelo de desarrollo perseguido por la región al ser una una plataforma de planificación y gestión del desarrollo.

Tabla 1
Planeación de la RAPE- Región Central

EJE ESTRATÉGICO: GOBERNANZA Y BUEN GOBIERNO	
Hecho regional	La región central con institucionalidad sólida, enfocada a mejorar los indicadores de desarrollo económico, social y ambiental

⁵⁹ RAPE – Región Central. Acuerdo Regional 03 de 2018. Obtenido de: <https://regioncentralrape.gov.co/acuerdos-regionales/>

Objetivo	Generar una institucionalidad sólida que promueva identidad regional, practicas estables de buen gobierno, y el ordenamiento e integración territorial
Estrategias	1.Construcción de la Identidad Regional 2.Practicas estables de buen gobierno 3.Gestion del ordenamiento y la integración territorial
Programas	1.1.Reconocimiento y apropiación del territorio regional 1.2. Fortalecimiento de capacidades de gestión de financiación para el desarrollo regional. 1.3. Formulación y apropiación compartida de visión y modelo de ocupación territorial regional.
Proyectos	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema regional de participación ciudadana • Fondo Cuenta Regional de Proyectos • OCAD regional • Sistema de información regional • Articulación del ordenamiento territorial de los municipios de borde interno de las Región Central • Dinamización de la economía regional

EJE ESTRATÉGICO: SEGURIDAD ALIMENTARIA Y DESARROLLO RURAL

Hecho regional	La región central se consolida como despensa agroalimentaria saludable del país.
Objetivo	Consolidar un sistema de abastecimiento de alimentos eficiente, sostenible y saludable para la región central, sustentado en la mejora de la productividad rural, la dinamización de los equipamientos, la generación de valor agregado local y la consolidación de canales de comercialización.
Estrategia	1. Mejorar la productividad rural mediante la diversificación, modernización tecnológica, la innovación y la consolidación de canales de comercialización.
Programas	1.1 Generación de ingresos rurales: alimentos para la paz 1.2 Consolidación de canales de comercialización: Agro 3.0 1.3 Eficiencia alimentaria: 1.4 Investigación, innovación y asistencia técnica: programa INN
Proyectos	<ul style="list-style-type: none"> • Alimentos para la paz: Mejoramiento de ingresos de pequeños productores rurales de las Región Central • Compras institucionales: agro3.0 • Eficiencia alimentaria: cambio verde

EJE ESTRATÉGICO: SUSTENTABILIDAD ECOSISTÉMICA Y MANEJO DE RIESGOS

Hecho regional	La Región Central con seguridad hídrica para la sustentabilidad del territorio
Objetivo	La Región Central promueve la salvaguarda del acceso sostenible a cantidades adecuadas de agua, generando las acciones de conectividad y mantenimiento de la EER, disminuyendo los riesgos hidroclimáticos y aumentando la resiliencia en las comunidades, sectores y territorio, mediante acciones de adaptación al cambio climático.
Estrategia	1. Agua limpia y disponible 2. Resiliencia regional 3. Conectividad y corredores biológicos

Programas	1.1 Seguridad hídrica regional 1.2 Movilización de incentivos a la conservación 2.1 Adaptación y mitigación del cambio climático 3.1 Consolidación de la estructura ecológica regional 3.2 Acciones de conservación y conectividad de ecosistemas estratégicos
Proyectos	<ul style="list-style-type: none"> • Acciones de seguridad hídrica regional • Incentivos a la conservación • conectividad de la estructura ecológica Regional • Páramos para la conservación

EJE ESTRATÉGICO: COMPETITIVIDAD Y PROYECCIÓN INTERNACIONAL	
Hecho Regional	La Región Central ha logrado activar una comunidad regional del conocimiento basado en la innovación para dinamizar la economía regional
Objetivo	Impulsar el desarrollo de industrias sostenibles de alto valor agregado en especial el turismo, soportados en una comunidad regional de conocimiento, que dinamicen la economía y con ello generar bienestar económico y social reduciéndose así las disparidades entre los territorios de la región.
Estrategias	1. Especialización (fomento de investigación, desarrollo e innovación) 2. Diversificación (presencia en nuevos mercados)
Programas	1.1 Productos turísticos regionales 1.2 Especialización inteligente 2.1 Posicionamiento de la región como destino turístico
Proyectos	<ul style="list-style-type: none"> • Turismo regional en bicicleta/bicirregión • Corredores turísticos regionales: rutas regionales • Estrategias de comunicación de turismo de la Región Central • Red regional de innovación

EJE ESTRATÉGICO: INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE Y LOGÍSTICA	
Hecho Regional	La Región Central es la promotora del sistema logístico regional para la competitividad y el desarrollo sostenible
Objetivo	Gestionar la infraestructura de transporte, prestación de servicios y fortalecimiento institucional que permita la puesta en marcha de corredores logísticos regionales.
Estrategia	1. Fortalecer los servicios logísticos y de infraestructura de la Región Central articulados a la política logística nacional
Programa	1.1 Promover el funcionamiento de corredores logísticos regionales mediante el desarrollo de infraestructura física, tecnológica y la armonización de políticas, a escala supra-departamental.
Proyectos	Plan logístico regional

Fuente: RAPE, Región Central. Acuerdo Regional 03 de 2018

El proceso de planeación de la RAPE se ha dedicado a estructurar proyectos a partir de los ejes estratégicos con el objetivo de lograr una convergencia territorial entre los asociados. Los debates sobre la teoría de la planeación regional vigente han estado muy influenciados por temas como la globalización y la urbanización, fenómenos que inciden sobre el proceso de

planificación, precisando y destacando la necesidad de tratar la gestión pública territorial desde esta escala regional como una plataforma de planificación y gestión del desarrollo. Sería de gran interés en próximos trabajos de investigación, cuestionar si este hecho no desdibuja el carácter político y las características del proyecto de región del Constituyente de 1991. Simplemente, se ha restringido su aplicación a ser banco y gestor de proyectos de inversión equiparándola a las Regiones de Planificación y Gestión, que es otro de los esquemas asociativos presentados en la LOOT.

Otro instrumento de planificación es el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI). Para la vigencia 2018, se reflejan los esfuerzos de la Región Administrativa y de Planeación Especial en la consolidación de acciones que permitan generar desarrollo económico y social en la Región Central. El POAI es un instrumento que señala los proyectos de inversión clasificados por proyectos y programas evaluados e inscritos en el Banco Regional de Programas y Proyectos. En la actualidad, el patrimonio y la financiación de la RAPE- Región Central están soportados en los aportes ordinarios y extraordinarios que le transfieran las entidades territoriales que la conforman, de acuerdo con el régimen de aportes establecido. Presupuesto que se destina a los proyectos por ejecutar en cada vigencia, aprobados y priorizados por el Consejo Directivo que detalla los montos previstos, relacionando las metas que se deben obtener por proyecto de inversión, pero en realidad, su presupuesto es reducido para dar profundidad y alcance a las acciones que buscan el desarrollo económico y social en un territorio tan amplio en su extensión física.

Sin embargo, y pese a los reparos que signifique hacer un análisis para encontrar las diferencias entre esquemas de asociatividad, la planificación mediante la RAP como instrumento orientador de la gestión del desarrollo, y como la expresión de la voluntad política de los gobernantes de turno, ha sido enriquecida y fortalecida para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes que conforman la región y el Estado colombiano, realidad que ya ha sido comprendida y asumida por muchas de las entidades territoriales de los diferentes niveles de gobierno que ven en la RAPE, la única posibilidad de continuar fortaleciendo de manera gradual y flexible, la descentralización con autonomía de las entidades territoriales, en una construcción como entidad política y social.

Hacia regiones reales (RET)

La figura regional para el desarrollo no fue planteada por la Asamblea Nacional Constituyente dentro de un modelo simple de asociatividad que garantizara la ejecución de planes y programas de desarrollo. Situación que desconoce el carácter político y permanente que al final fue discutido y pretendido en la Constitución de 1991. Las RAP sacrifican el verdadero objetivo del constituyente que es una construcción política de región. Así, el modelo presentado en la Ley de Ordenamiento Territorial (LOOT), atiende a una naturaleza técnica pero no política.

La figura de la Región Administrativa y de Planificación fue viabilizada por la Ley 1454 de 2011. A pesar de permitir la creación de las RAP, no les da las herramientas para su funcionamiento y superación de los límites jurídicos y presupuestales, impidiéndoles contar con dineros del Presupuesto General de la Nación y recursos de regalías, tal como ya se expuso en el presente trabajo. Sin las garantías para convertir las RAP en RET, dotándolas de los elementos constitutivos, la región como entidad territorial, sucede a una nueva forma de centralización. Es necesaria una autonomía real para que las regiones se puedan auto determinar para ejecutar planes, proyectos, programas y obras de desarrollo económico y social, lo cual significa capacidad de decidir y actuar para materializar la planificación y la gestión de los propios intereses de la gestión en la búsqueda del modelo de desarrollo planteado por la Constitución de 1991, un alto grado de gobierno para planear y ejecutar el desarrollo.

Ahora bien, la normatividad actual no permite algún tipo de participación de las RAP en el Presupuesto General de la Nación o de cualquier forma de financiación por parte del Estado, es decir, limita su presupuesto a lo que aporten los departamentos que opten por integrarse como región, lo cual limita sustancialmente el objetivo principal que la Constitución de 1991 les da a las RAP (futuras RET). Es necesario garantizar la participación de las RAP en las instancias de definición de las macro políticas nacionales. Al no garantizar una autonomía financiera, se estaría ante una nueva burocratización del Estado porque las RAP requieren nuevos funcionarios, diferentes a los que se encuentren en la nómina de los departamentos, situación que exige una gran carga en gastos de funcionamiento. Es necesario recordar que en

anteriores capítulos del presente trabajo de investigación, se ha dicho que la autonomía financiera es la expresión más concreta de la autonomía territorial. Sin ella no existen espacios reales de gobernabilidad local y de gobierno propio hacia los territorios, y conlleva a que el poder político-administrativo se aglutine en el nivel nacional, concentrando la mayor parte de los recursos públicos que según cálculos de la Federación Nacional de Departamentos, con base en ejecuciones presupuestales territoriales del DNP y del Ministerio de Hacienda, el 82% de los impuestos van para la Nación, el 13% para los municipios y tan solo el 5% a los departamentos⁶⁰. Mientras tanto, la conformación de las RAP continúa presentándose como la figura asociativa de región que podría llegar a convertirse en entidad territorial y que tiene gran eficacia para planificar, organizar y ejecutar de manera más racional y con mayor impacto, las acciones necesarias para el proceso de construcción colectiva de un mejor país.

4.5 La RAP una propuesta generadora de desarrollo económico y social

A partir del cese del fuego multilateral que caracterizó el conflicto armado y que por ende, afectó durante más de 50 años a Colombia, surge la propuesta de una nueva forma de organización del Estado que implica la descentralización de poderes y recursos, de manera que las regiones tomen fuerza para articular planes regionales de desarrollo social, económico y ambiental. Como ya se mencionó, las Regiones de Administración y Planificación (RAP), son entidades que se construyen a partir de la unión de dos o más departamentos contiguos, según el artículo 306 CP.

Estas entidades, entre otras atribuciones, asumen como finalidad, el desarrollo regional económico y social, estimulando la competitividad de los territorios asociados, regulados por medio de la Ley 1454 de 2011 (LOOT), la cual contempla la asociatividad como una herramienta que permite tratar de manera mancomunada, el diseño, implementación y ejecución de políticas, programas, proyectos y acciones de desarrollo de interés común, y augura que el sueño de integración regional deje de serlo y se convierta en realidad. Sin embargo ello corresponde a una noción transitoria de región técnica para el desarrollo pero no a la región RET como real anhelo de región con autonomía territorial.

⁶⁰ Proyecto de Ley 258 de 2018 Cámara - 182 de 2017 Senado.

Es significativo mencionar que cuatro años después de expedida la LOOT, surge la RAPE como la primera entidad pública regional, gracias a que Bogotá D.C, Boyacá, Cundinamarca, Meta y Tolima creyeron necesario impulsar y articular proyectos que a la fecha, en menor o mayor medida les han permitido fortalecer sus planes de desarrollo económicos, sociales y ambientales. Para quien desee conocer los aportes de la RAPE al logro de metas de los planes de desarrollo de las entidades asociadas, puede consultar el informe de gestión de la RAPE 2017, en www.regioncentralrape.gov.co

En la actualidad, las RAP son un modelo técnico de asociatividad que buscan constituirse en las entidades que al reconocer algunas de las necesidades colectivas y más significativas de algunos territorios, se conviertan en promotoras de soluciones y articuladoras de esfuerzos de los distintos actores nacionales entre los cuales se pueden citar el Gobierno central y las administraciones regionales que involucran principalmente las corporaciones autónomas, los municipios y el sector privado.

El carácter de integralidad del desarrollo debe entenderse como el manejo simultáneo de todas las variables que definen e intervienen en el desarrollo, de manera que son dos las condiciones esenciales para las RAP: una, ser marco de uniformidad para las distintas regiones que lleguen a formarse, y dos, permitir un margen de flexibilidad que no obstaculice el potencial, la idiosincrasia y la creatividad de cada región, un punto en donde respecto del patrimonio y las rentas, pone a prueba la capacidad negociadora de los parlamentarios que pueden tener dudas en cuanto a seguir o no, la tendencia descentralizadora frente al poder centralista.

El reto de la RAP-E Región Central es articular un plan estratégico a 12 años y tomar medidas inmediatas para cuidar lo que se tiene en el primer proyecto regional de protección de páramos pertenecientes a 14 municipios de su territorio, además de elaborar la cartografía a una escala que facilite adoptar medidas tendientes a cuidar los páramos de la Región Central (Córdoba, 2015), y proteger los recursos naturales desde la institucionalidad regional con la aplicación y garantía de los principios de precaución y prevención.

Todos los temas que deban tratarse, necesitan enfoques novedosos que correspondan a las necesidades reales del país, desde una perspectiva de su vocación y sus propias lógicas de

desarrollo, identificando prioridades, determinando dónde es necesario fortalecer o generar recursos e incluso, diseñar redes de acción efectiva que aporten a la vocación de desarrollo y con lo cual sea posible, enfrentar los problemas naturales que sin duda, surgirán en el posconflicto.

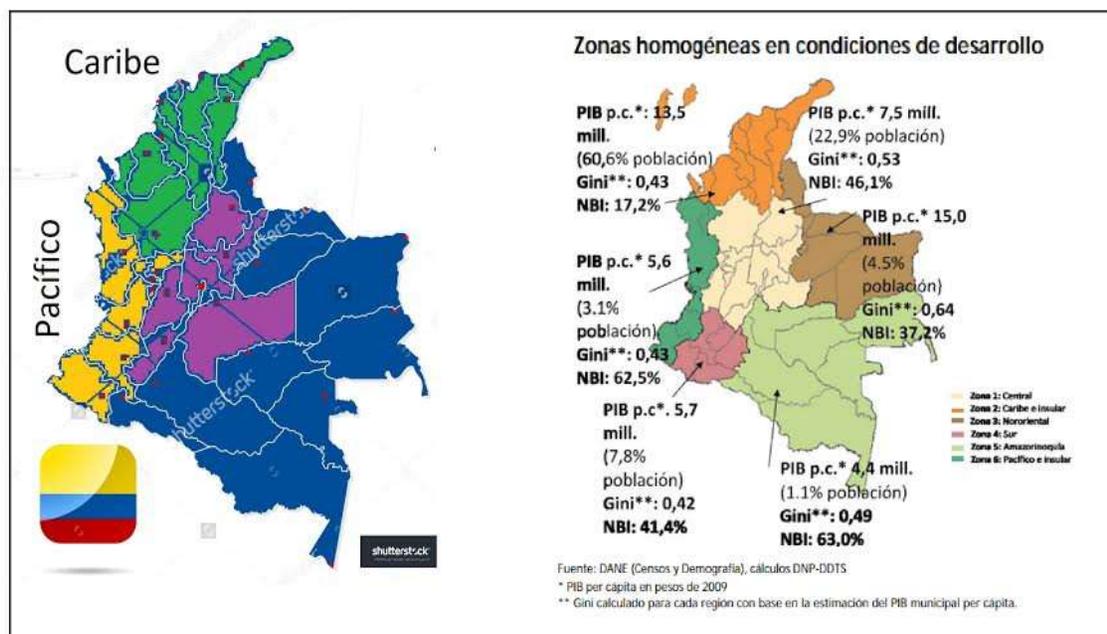
Entre las necesidades preexistentes y esenciales de la RAPE – Región Central, es preciso mencionar más redes viales y concesiones de infraestructura, mejor mantenimiento a la vías disponibles y más trenes; por tal razón, desde la RAPE se puede promover la ejecución del proyecto del metro para Bogotá, y favorecer Alianzas Públicas Privadas promovidas por Cundinamarca y la Capital para establecer los trenes ligeros de cercanías entre Bogotá, Facatativá y Soacha. Otros proyectos clave son aquellos que ayuden a la integración regional, razón por la cual se puede pensar incluso, en la reactivación del tren de carga en el corredor entre Belencito, Boyacá, y Honda, Tolima.

Si lo mencionado es posible, se consolidaría una política de transformación logística para la región, aplicando mejores estrategias en la ubicación de los centros de transformación, pues los criterios que han sido adoptados hasta el momento, pueden generar mayores problemas de movilidad. Por ejemplo: resolver los inconvenientes debidos a la concentración de las zonas francas y de transformación al norte y noroccidente de Bogotá, pues si su mano de obra se encuentra en el sur de la Capital, las personas emplean tres horas del día en el trayecto de la casa hasta el trabajo. Es lógico entonces, que desde la RAPE, se proponga la ubicación estratégica de estos centros de transformación logística asociados a los estándares de consumo.

Por otra parte, es innegable que cerca del 80% de los alimentos que se consumen en Bogotá, provienen de un radio aproximado de 300 Km, de manera que para mover muchos productos entre su punto de partida y el punto de llegada, son necesarios hasta nueve intermediarios, lo cual genera ineficacia económica en términos de costos, tiempos y tratamientos de los productos, generando además, una pérdida de los productos cercana al 40% en el proceso de transporte. Así, aunque la ciudad haya aprendido a segmentar y a estratificar su proceso logístico, clasificando el destino de los productos de acuerdo con el sitio en donde se encuentren y sus intermediarios, la intermediación puede reducirse con la creación de plataformas logísticas en las entradas de Bogotá, según las áreas de producción. Por

ejemplo: la carne en la entrada desde los Llanos; las flores y verduras, en la zona de la Sabana y los productos hortifrutícolas en la entrada desde Boyacá.

Dentro de sus acciones también se encuentra, apoyar la planificación del desarrollo integral, participando en la administración de políticas, proyectos y programas supra-departamentales, y ser soporte para coordinar y ejecutar acciones institucionales de sus asociados.



Gráfica 5. Zonas homogéneas en condiciones de desarrollo
 Fuente: DANE

Referirse al desarrollo, exige una revisión conceptual, en especial cuando se observa que países como Colombia muestran la tendencia a imitar ciertos modelos que en otras partes han tenido éxito y que en algunos casos, se trata de asuntos instrumentales. Al parecer, un aspecto muy importante es el que se asocia con el desarrollo endógeno, buena idea en la medida en que refuerce la visión del desarrollo como proceso multidimensional por excelencia, planteada desde una óptica particular, tal como sucede con conceptos tales como desarrollo local o desarrollo humano.

Al convertirse el desarrollo en un asunto de moda, aparecen numerosos aportes de los especialistas, dentro de los cuales, vale la pena mencionar a Sergio Boisier, un experto en

desarrollo territorial cuyas ideas sobre la regionalización en el mundo globalizado, son de gran valor. Se trata entonces, de considerar cada contribución como complemento para perfeccionar la idea básica, respetando la insistencia que los autores muestran en sus aportes.

Boisier recoge varias definiciones planteadas por Sergio Buarque, para quien el desarrollo local es un proceso endógeno observable en pequeñas unidades territoriales, capaz de generar dinamismo económico y mejorar la calidad de vida. José Arocena que en su concepción de desarrollo local, enfatiza en el papel de los actores y su identidad, con una visión sociológica. Antonio Vázquez-Barquero que en el desarrollo local, destaca tres dimensiones: económica, sociocultural y político-administrativa. Giacomo Gorofoli que resalta la innovación en su esencia. John Friedmann que enfatiza en la cultura, mientras el mismo Boisier sostiene que la endogeneidad se plantea en los planos: político (descentralización), económico (retención local y reinversión del excedente), científico-tecnológico (capacidad de innovación), y cultural (identidad) (Boisier, 1999).

El desarrollo endógeno permite generar en un determinado territorio, las condiciones de entorno que les permitan a los seres humanos, potenciarse a sí mismos para llegar a ser verdaderas personas humanas, porque el desarrollo es una acción exclusiva de las personas en su individualidad y en su sociabilidad. El Estado, el capital, el sector privado y el público no pueden crear el desarrollo de las personas, sino las apropiadas condiciones del entorno para los seres humanos. Esta es la teleología del desarrollo, perdida en gran medida, dentro de la confusión del materialismo (Boisier, 1999).

En el amplio campo de la jurisprudencia, se observa varias contradicciones en especial, cuando se refieren al fomento del desarrollo, es decir, las políticas, los programas y los proyectos tienden a mostrar una orientación materialista, segmentada, analíticamente cartesiana, que invierte sistemáticamente el orden lógico entre fines y medios, y obligando a pensar que el desarrollo equivale a crecimiento económico, cuando en realidad, el concepto sería mejor empleado en forma descriptiva y en una acepción normativa.

En sentido descriptivo, el desarrollo se identifica por lo general, con el proceso de crecimiento económico, industrialización y modernización resultantes en una sociedad a partir del logro de un alto PIB. En esta forma, una sociedad desarrollada puede ser celebrada o

criticada. En sentido normativo, una sociedad desarrollada que abarca pueblos, naciones y regiones, es aquella cuyas instituciones comprenden o se aproximan a lo que el proponente considera como fines valiosos, es decir, la superación de la privación económica, política y social. Para evitar la confusión, cuando se toma desarrollo en sentido normativo, el sustantivo por lo general, está seguido de un adjetivo como bueno o éticamente justificado.

De ahí que el desarrollo necesite redefinirse, desmitificarlo y para ello, nada mejor que recuperar el pensamiento del dominico francés Joseph-Louis Lebret, que en su obra *Dinámica concreta del desarrollo*, escribió:

La mayoría de los expertos no se atreven a enfrentarse con la cuestión de los valores ni, en consecuencia, con la de los objetivos de *óptimum humano* que hay que proponer (...) Al no estar resuelto el carácter previo de la escala de valores, gran parte de los escritos sobre el desarrollo y de los estudios concretos para el desarrollo lanzan el mundo a una gigantesca aventura. Son indiscutibles la buena voluntad y la competencia especializada de la mayoría de los expertos y de los asociados a la cooperación técnica; pero, si se hiciese el inventario crítico de los esfuerzos y de los gastos otra sería la realidad (Boisier, 1999).

Según Boisier, seis son los principales factores que intervienen en el desarrollo actual de una región: cuánto se invierte en la región; la acumulación de avances tecnológicos e innovaciones que se introducen en ella; la acumulación de capital humano, es decir, las mejoras que las personas logran en términos de habilidades y educación; la demanda externa compuesta por las exportaciones, los gastos de los no residentes (turistas), y las remesas que según la CEPAL, América Latina recibe al año, cerca de U\$48 mil millones; las políticas que no son instrumentos neutros, porque una medida de política económica produce efectos distintos en cada región. Por ejemplo: cuando es una importadora neta o una exportadora neta. Si exporta más de lo que importa, el precio alto del dólar la beneficia, y en el caso contrario, la perjudica. Por estas razón, los Gobiernos nacionales deben preocuparse por los efectos que sus políticas tengan en las regiones. Y el último factor es el denominado “proyecto país”, cuyo concepto de territorio no es homogéneo sino complejo, con numerosos componentes y por lo tanto, debe considerar las vocaciones productivas regionales con visión de futuro (1999).

En consecuencia, el objetivo de toda propuesta de desarrollo en todo tiempo y lugar, es crear las condiciones para facilitar al ser humano, su tránsito a la categoría espiritual y biológica, puesto que el concepto de persona humana parece en sí mismo redundante e implica una tautología, en tanto, si se refiere a la persona, se supone que integra la especie humana y viceversa. Con todo, su contenido y significación apuntan a reafirmar la naturaleza espiritual del hombre como ser dotado de inteligencia y voluntad, así como centro de conocimientos y afectos.

Por lo tanto, la persona humana es una entidad interactiva e indivisible portadora de su individualidad y de su personalidad, que tiene la opción de ejercer la libertad que es el fin primordial del desarrollo y a la vez, su principal medio para alcanzarlo. Es decir, la expansión de la libertad se logra con más libertades que pueden calificarse de dos maneras distintas, de acuerdo con su papel: constitutivas o instrumentales. Las libertades constitutivas son las libertades básicas individuales que constituyen el fin del desarrollo, porque se refieren al enriquecimiento de la vida humana, en tanto que las instrumentales son aquellas libertades que contribuyen directa o indirectamente a la libertad general de las personas, puesto que la libertad no es el fin del desarrollo sino su principal medio.

No se puede alcanzar un estado de verdadero desarrollo, si las personas humanas y las asociaciones naturales de personas, las comunidades y/o sociedades, no disponen en forma individual y colectiva, de una libertad y autonomía suficiente para elegir sus propios fines y los medios para alcanzarlos.

De suerte que autonomía y libertad están acotadas por el bien común o interés colectivo, debido al hecho de que la autonomía de las colectividades sociales está limitada por consideraciones de orden tecnológico, como es el caso de la producción de bienes y/o servicios cuya escala de operación supera con mucho, la capacidad de la colectividad en cuestión, situaciones en las cuales entra a operar el principio de la subsidiaridad. La apelación a la libertad individual y colectiva, se enlaza con el tema de la descentralización en sus varias dimensiones, por lo cual es válido insistir que formalmente, la definición de democracia apunta a un sistema político en donde el control político (el poder), se genera mediante procesos electorales masivos, periódicos, libres, secretos, informados; sistema donde se reconoce la cuestión finalista o instrumental de la libertad.

Al citar la separación de poderes dentro del Estado y de acuerdo con la fórmula de Montesquieu: poder ejecutivo, poder legislativo y poder judicial, se puede anotar que en un sistema democrático coexisten dos elementos sustantivos básicos: a) justicia en la distribución del poder político mediante la multiplicación de los centros de decisión en líneas funcionales y territoriales y, b) justicia en la distribución de las oportunidades de desarrollo para todos los seres humanos, miembros de la colectividad implícita en el asunto.

Los dos elementos mencionados están indisolublemente ligados a la idea de descentralización, porque recordar que una sociedad descentralizada en lo político, contiene múltiples centros de decisión independientes, es decir, centros de poder, tantos como sea posible en el contexto de una indivisible unidad mayor que contenga el carácter político que debe alcanzar la región con las RET. Por otra parte, desde el punto de vista del resultado y redistribución del esfuerzo colectivo, las personas deben disponer a lo largo y ancho del país, de una cierta igualdad de oportunidades para apropiarse de los resultados de la actividad económica y social.

La puesta en práctica de los dos elementos sustantivos de una democracia, conduce a postular un modelo de organización de la sociedad con base en el principio político de la subsidiaridad (transferencia de abajo hacia arriba o vertical, de competencias que una comunidad renuncia por el bien común o por razones tecnológicas), y en el principio ético de la solidaridad (ejercida en forma horizontal, entre entidades territoriales), sin la cual el resultado de la subsidiaridad sería agravar las desigualdades sociales. Este modelo de organización social puede reputarse como el único que puede alcanzar un desarrollo de y para la persona humana. La expresión de solidaridad, hace parte de la política de desarrollo regional, no de una simple exigencia moral. Es una rigurosa necesidad técnica para que el desarrollo económico pueda cumplirse efectivamente.

Fenómenos en la organización territorial como la creación de las RAP indican que, históricamente, mientras el resto del Mundo en desarrollo progresaba, América Latina y el Caribe en los años 80 y 90 se caracterizaron por un estancamiento o crecimiento económico muy pausado y regresiones en materia social. La austeridad fiscal derivada de los programas de ajuste y la selección de rubros del gasto social e inversión fija como variables de ajuste, propiciaron la desaceleración de la producción y el aumento del desempleo, la pobreza y la desigualdad. En ese período, la planificación para el desarrollo sufrió un retroceso como

instrumento de la política pública y en muchos países, los ministerios de planificación fueron desmantelados o reducidas sus funciones y su ámbito de influencia, bajo la premisa y promesa equívocas de que el mercado se haría cargo de reorientar y hacer más eficiente el proceso de desarrollo, mientras el Estado cumplía un papel subsidiario, funcional a la preponderancia que iban a adquirir el sector privado y el mercado.

De ahí, el valor y la necesidad de comprender las regiones administrativas de planeación como una forma inteligente de descentralización que sin duda, fortalece las entidades territoriales en especial, en lo que se refiere a la capacidad de aumentar el PIB, porque vincula al menos, cinco ejes de desarrollo territorial: infraestructura y transporte; competitividad; seguridad alimentaria y economía rural; desarrollo sostenible y; buen gobierno, que representan los anhelos de desarrollo y crecimiento proyectados por la Constitución para cerrar brechas sociales.

El panorama anterior presentado, evidencia las grandes ventajas de las asociaciones regionales ante las cuales, las autoridades administrativas y políticas han mostrado entusiasmo y compromiso con la realidad de la RAP, para velar por los intereses colectivos de una sociedad, que construya una asociatividad territorial concertada, apunte a fortalecer sus intereses problemáticos y las variables sociales, políticas, económicas, ambientales y territoriales, y formule y defienda una política pública de integración regional, haciéndola más humana, equitativa, competitiva y en consecuencia, construir sostenibilidad regional.

Con las RAP, los conflictos de tierras y usos del suelo deberán tener un tratamiento distinto al tradicional, teniendo en cuenta que este tema ha sido un factor de violencia en el país, es decir, es necesario avanzar en una propuesta inclusiva de reforma agraria. Al mismo tiempo, es una oportunidad para evaluar la viabilidad de la continuidad de los proyectos que degradan los ecosistemas, revisar y ajustar iniciativas públicas y privadas a la luz de los esfuerzos que está haciendo la comunidad internacional para disminuir los riesgos e impacto de una catástrofe natural, sin caer en el fundamentalismo ambiental. Sin embargo, es de esperarse que no sea un sueño de esperanza para aquellas regiones que han vivido en la miseria y el abandono histórico del Estado, sino que se constituyan en espacios donde se construyan experiencias territoriales de equidad social, paz, seguridad ciudadana y

reconciliación como “nuevos centros donde surjan y se produzcan grandes transformaciones nacionales”.

Un aspecto de vital importancia es que el derecho administrativo asuma como propia la noción de desarrollo, reconfigurando su concepto local y regional, porque si bien, la política económica del país está en cabeza de la Nación, el concepto de desarrollo debe estar en cabeza de las entidades territoriales, entendiendo sus múltiples lógicas entre las cuales se puede mencionar: la preservación ambiental y la convivencia; la construcción de una sociedad pacífica; el concepto ciudadano de participación activa y la comprensión de la democracia como un escenario humano que se construye a diario a partir de la diversidad de la especie humana.

Conclusiones

El desarrollo una noción necesaria para el Derecho Administrativo colombiano

Como parte del proceso de aportar a la noción de desarrollo en el marco del derecho administrativo territorial, se estableció la necesidad de enfocar las funciones y acciones gubernamentales en una adecuada gestión del desarrollo regional, lo mismo que afirmar la necesidad de implementar los principios expuestos del derecho administrativo para ampliar y aportar a la noción de desarrollo, incrementando una visión política de las regiones en la medida como se busque desarrollar el proyecto de región planteado por la Constituyente de 1991. Un verdadero impulso para la economía y la sociedad, además de posibilitar la aplicación de un modelo técnico moderno de ordenamiento territorial para garantizar los derechos económicos y sociales.

La realidad de lo planteado por la LOOT, es el fracaso del modelo político de región. Ya que es una ley de mínimos y de principios generales, que desarrolla un sistema territorial simple. Sin embargo, es de fácil comprensión como marco general de criterios de la descentralización administrativa y organización territorial del Estado, siendo en esta forma, un esquema flexible de ordenamiento territorial que promueve la posibilidad de negociación entre entidades territoriales para definir esquemas de asociación y alianzas, en virtud de la planificación estratégica de un Gobierno multinivel. Esta investigación cuestiona que la región haya sido descrita como una región técnica más no política. Sin embargo, si bien la región es una categoría política y se debe propender por su construcción, lo fundamental de esta región, es que dé respuestas técnicas a los problemas de desarrollo.

También es oportuno manifestar que hasta la fecha, los modelos de desarrollo no son proclives a considerar las características comunes de los departamentos para construir regiones, sino el criterio de la cercanía geográfica, que no es necesariamente, una base firme para responder a las dimensiones y necesidades del desarrollo. Con todo, resultó de gran valor revisar las teorías asociadas al concepto de desarrollo y comprender la existencia de factores como el PIB, las condiciones climáticas, los modelos de gestión social y planificación, las características y condiciones del medio ambiente e incluso, las oportunidades de producción y emprendimiento en el concepto de desarrollo. Y que bajo un dialogo interdisciplinario, el

derecho administrativo presenta condiciones que aportan a la noción de desarrollo y habrá necesidad de articularlas para que la regionalización logre el éxito de progreso propuesto.

Por su parte y en cumplimiento del objetivo planteado, desde la jurisprudencia se mostró que la regionalización posibilita consolidar la noción de desarrollo, porque solo dotando de mecanismos e instrumentos administrativos a las regiones, se les puede convertir en centros de decisión articulada con los otros niveles de Gobierno, generando entidades con capacidad de obtener recursos, asignar y ejecutarlos, con un alto grado de autogobierno para gestionar sus asuntos propios.

En diferentes perspectivas teóricas, se encontró la importancia de enfatizar la dimensión territorial y la descentralización para generar desarrollo económico y social. Por lo tanto, validar las oportunidades que ofrece el derecho administrativo territorial desde el punto de vista interdisciplinario, resulta de gran relevancia para el desarrollo socioeconómico de las regiones. Es vital, considerar los criterios históricos y funcionales para consolidar la RAPE y tener presente la existencia de un proyecto político que acepte la participación de los distintos actores de la sociedad, para visibilizar escenarios futuros de desarrollo económico y social, porque será la razón de ser de la región y la base de su construcción económica, cultural, social y política.

En varios momentos históricos del país ha existido interés por crear regiones y por eso, es importante la mirada retrospectiva. Es real la necesidad de aprovechar las enseñanzas del pasado para establecer unos criterios claros que ayuden en la construcción de las regiones y las proteja, al punto de blindarlas con un nuevo sentido de pertenencia, empatía cultural, integración productiva y conciencia social y económica que garanticen su conservación en unidad e integración funcional del territorio.

Otro de los objetivos desarrollados se refirió a determinar los elementos básicos que se deben tener en cuenta desde el derecho administrativo para una mejor comprensión de la noción de desarrollo, punto en donde jugaron un papel destacado los principios del derecho administrativo territorial, como son el principio de subsidiariedad, al afirmar que la entidad más próxima asume las competencias de desarrollo específico del territorio; el principio de autonomía para que sea el propio territorio el que defina su modelo de desarrollo, de gasto

público, de impuestos, etc.; el principio de proporcionalidad, orientador del derecho administrativo para articular los conflictos entre el nivel central y el nivel descentralizado territorialmente; el principio de precaución en materia de medio ambiente de los territorios; y el principio de prevención para garantizar un esquema de cuidado de cada gestión, garantizando la disminución del riesgo y la respuesta oportuna y adecuada ante los eventuales sucesos que puedan perjudicar el medio ambiente. Estos principios preservan las fronteras entre cada región y traen como consecuencia, que tanto la RAPE como las RAP se puedan empoderar y logren responder a las dinámicas del desarrollo, con base en los conceptos y principios ya mencionados.

Un elemento interesante para el empoderamiento de las RAP se encuentra en la cultura, pues dada la amplia diversidad de Colombia en sus comunidades, presenta características culturales diversas a las culturas mulatas y raizales dentro de las cuales, también existen subgrupos que se identifican con distintos valores culturales, atributos de lenguaje y vestido, como es el caso de la costa donde se presentan al menos, diez subregiones culturales (Fals Borda, 1996), y se sabe que a pesar de ser costeños, no pueden considerarse idénticos. Colombia es un país de regiones en la construcción colectiva de país.

La forma de entender el desarrollo a partir del modelo regional articulado con el nivel departamental y el nivel municipal dentro de un área geográfica próxima con identidades culturales geográficas e históricas, presume un cambio de paradigma para el desarrollo, porque supuestamente, el 50% del territorio que conforma la RAPE, está integrado por sistemas naturales que incluyen 330 áreas protegidas, 14 complejos de páramos, once 11 parques naturales y 2 santuarios de flora y fauna, sobre los cuales no se dispone de un sistema de información que permita implementar una política eficaz para protegerlos, amenazando precisamente por ejemplo, la eficiente aplicación de los citados principios de precaución y prevención.

Por último, en el proceso de establecer si la RAPE posee las herramientas necesarias para generar adecuado desarrollo económico y social para los ciudadanos, se pudo precisar la necesidad de entender que esta construcción necesita ser fortalecida desde la acción legislativa y se deben establecer las condiciones para su conversión en región como entidad territorial (RET), más allá de consolidar una sociedad regional (donde participen democrática y

activamente las instituciones públicas, la clase política, la empresarial, las organizaciones sociales, los sindicatos y agremiaciones), exige superar la visión departamental para encaminarse hacia una visión e identidad que favorezca la cohesión regional como entidad territorial, ayudando a que la ciudadanía sea capaz de movilizarse tras la realización del proyecto político, es decir, que decida transformarse de objeto dominado y manipulado, a sujeto activo de su propio desarrollo.

Sin embargo, durante muchos años el Estado se ha concentrado en los asuntos del nivel central en detrimento de lo regional y lo local, sin tener en cuenta los planteamientos descentralizadores contemplados en la Constitución Política de 1991, los cuales continúan vigentes y su no aplicación permite concluir que el discurso actual del ordenamiento territorial con las RAP no es plenamente coherente con el espíritu o voluntad del constituyente.

Con base en lo expuesto, hoy más que nunca, los conceptos de Derecho administrativo y desarrollo están íntimamente unidos. Por lo tanto, el derecho debe asumir la palabra desarrollo como propia, empoderarse de ella y aunque no es un término jurídico, sí es comprensible que involucra un conjunto de instrumentos, entre ellos, los jurídicos. Puede ser una palabra que nació dentro de los conceptos económicos y la planificación del territorio, pero debe ser asimilada como parte integral del derecho administrativo y convertirse en uno de sus ejes, determinando muchas de sus funciones para materializar el deseado desarrollo de los territorios.

En el futuro cercano, se verán surgir nuevos movimientos sociales que expresen la regionalidad de la población y las aspiraciones colectivas con respecto de sus escenarios de desarrollo, porque la existencia de la comunidad-región tiene potencial para impedir que el poder entregado por la Nación, tenga como depositario exclusivo a los grupos políticos dominantes, situación que acabaría las expectativas sobre los alcances de la regionalización colombiana en el nuevo orden territorial, que es mejorar las condiciones de vida de grandes porciones de territorio históricamente marginados de los beneficios del desarrollo. Pues aunque parezca menos relevante, la forma de comprender la noción de desarrollo favorece la movilidad espacial, la administración, la planificación y el control territorial, permitiendo que se desarrollen diálogos entre la Nación y la región, para decidir sobre ¿Qué modelo de desarrollo? ¿Por qué la región?

Referencias

- Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Distrital de Planeación (2014). *Documento técnico de soporte RAPE*. Bogotá: La Imprenta.
- Arcila, B. (2009). *El principio de precaución y su aplicación judicial*. En: *Facultad de derecho y ciencias políticas*, 283-304.
- Arias Ferreira, F. (1988). *Las corporaciones autónomas regionales como instituciones de planificación* (tesis de grado, facultad de jurisprudencia). Bogotá: Universidad del Rosario.
- Aylwin Azócar, P. (1998). *Crecimiento con equidad: discursos escogidos*. Santiago de Chile: Andrés Bello.
- Boisier, S. (1999). *Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Boisier, S. (2003). *El arte de hacer región*. Tegucigalpa: CEPAL.
- Chávez Marín, A. (2012). *Los convenios de la administración: entre la gestión pública y la actividad contractual*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Clément, Z. D. (2001). *Principios de prevención y precaución en materia internacional y americana*. Washington: OEA.
- Congreso de Colombia (15 de julio de 1994). *Ley 152*. Bogotá: Diario Oficial.
- Congreso de Colombia (18 de julio de 1997). *Ley 388*. Bogotá: Diario Oficial.
- Convenio 1676 (25 de septiembre de 2014). *Región Administrativa y de Planeación especial, RAPE*. Bogotá.
- Córdoba, C. (7 agosto 2015). *Los cinco departamentos que se unen para formar la Región Central*. En: *Dinero*. Bogotá.
- Corte Suprema de Justicia (1994). *Sentencia C-520*. Bogotá.
- Corte Suprema de Justicia (2016). *Sentencia C-035/16*. Bogotá.
- Corte Suprema de Justicia (2005). *Sentencia C-983/05*. Bogotá.
- Corte Constitucional (1992). *Sentencia C-478-92, D-003*. Bogotá.
- Corte Constitucional (1996). *Sentencia C-022/96*. Expediente D-1008. Bogotá.
- Corte Constitucional (2006). *Sentencia T-209/06*. Bogotá.

- Corte Constitucional (2004). *Sentencia T-677/04*. Bogotá.
- Crespo, A. (1994). *Hacia los límites del desarrollo*. México: UNAM.
- Cuervo González, P. (2003). *Pensar el territorio: los conceptos de ciudad-global y región en sus orígenes y evolución*. Santiago de Chile: ILPES.
- Departamento Nacional de Planeación (2013). *Elementos para la formulación de la política nacional de ordenamiento territorial y alcances de las directrices departamentales*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (2013). *Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (2014). *Plan nacional de desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país*. Bogotá.
- Echebarría, K. & Mendoza, X. (2015). *La Especificidad de la Gestión Pública: El concepto del Managemet Público*. Bogotá: Legis.
- Estupiñán, L. & Restrepo, M. (2013). *Asociatividad Territorial: enfoque comparado y análisis en el nuevo contexto de la organización territorial colombiana*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Fals Borda, O. (1996). *Región e historia. Elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Fals Borda, O. (2000). *Acción y Espacio. Autonomías en la nueva República*. Bogotá: Tercer Mundo - Universidad Nacional.
- Gobernación de Cundinamarca (12 de marzo de 2018). *Región central RAPE*. Obtenido de: www.regioncentralrape.gov.co//
- Gutiérrez M., L. A. & Silva A., M. I. (2011). *La Asociatividad Territorial Estrategia para el Desarrollo Empresarial y Regional de Colombia*. Bogotá: Siglo XXI.
- León Fernández, R. (2014). *Procesos de regionalización en Colombia*. Bogotá: Universidad Javeriana.
- Londoño, F. & Pardo, G. (2002). *Dos estudios sobre la autonomía de las entidades territoriales en Colombia*. Bogotá: Restrepo y Londoño.
- López Dávila, I. (2012). *El régimen jurídico de las Corporaciones Autónomas Regionales*. Bogotá: Ibáñez.
- Makowski, J. & Sánchez, R. M. (2011). *La otra cara de la región. Región y Desarrollo Regional en el contexto de la Globalización*. Varsovia: Universidad de Varsovia.

- Manet, L. (2013). *Modelos de desarrollo regional: teorías y factores determinantes*. México: UNAM.
- Massiris, A. (2015). *Ordenamiento territorial y procesos de construcción regional*. En: *Credencial*. Bogotá.
- Michelsen, A. (1983). *Introducción al estudio de la constitución en Colombia*. Bogotá: USTA.
- Ministerio del Interior y de Justicia (2011). *Ley 1454*. Bogotá.
- Pineda, S. (2008). *Gobernanza territorial e integración regional en Colombia: la experiencia de Bogotá-Cundinamarca*. En: AERYC. *Los Gobiernos Locales en la construcción del futuro de los Países: Gobernanza Urbana y Desarrollo Regional*, 88-107. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Porter, M. (1990). *La ventaja competitiva*. Cambridge: Harvard university.
- Prats Catalá, J. (2004). *Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*. Madrid: INAP.
- Presidencia de la República (15 de enero de 1996). *Decreto Ley 111*. Bogotá.
- Presidencia de la República (26 de mayo de 2015). *Decreto 1082*. Bogotá.
- Real Academia Española (2017). *Diccionario de la lengua española*. Madrid.
- Restrepo Medina, M. (2007). *La respuesta del derecho Administrativo a las transformaciones recientes del Estado Social de Derecho*. En: *Saberes. Revista de estudios jurídicos, económicos y sociales*, 1-17.
- Restrepo, J. C. (2002). *Ponencia*. En reunión de la Unión de Partidos Latinoamericanos. Santa Cruz de la Sierra.
- Rodero García, R. (2013). *Centralización política y descentralización administrativa en la Constitución Política de 1991*. En: *Derecho Público*, 10-12.
- Rodríguez, L. (2008). *Derecho Administrativo: General y Colombiano*. Bogotá: Temis.
- Rózga Luter, R.C. (2006). *Territorio, conocimiento y tecnología*. México: UNAM.
- Sen, A. (1999). *Desarrollo y Libertad*. Santafé de Bogotá: Planeta.
- Sepúlveda, G. (17 mayo 2017). *Aproximación al caso colombiano: el BM y el desarrollo*. En: *Portafolio*, 12-14.
- Sierra Cadena, G. (2009). *El juez constitucional: un actor regulador de las políticas públicas. El caso de la descentralización en Colombia*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Sierra Cadena, G. & Zambrano Cetina, W. (2006). *Carta de navegación del proceso de regionalización en Colombia*. Bogotá: Universidad del Rosario.

- Tafur Galvis, A. (1984). *Las entidades descentralizadas*. Bogotá: Montoya y Araujo.
- Uribe, D., Guevara, J. & Beltrán, F. (2016). *La descentralización con autonomía de las entidades territoriales*. Bogotá: Uniandes.
- Usta Yabrudy, P. (2012). *La región en la descentralización territorial del Estado colombiano: un estudio comparado con la Región francesa*. En: *Revista Derecho público*, 28-35.
- Vargas Ll., G. (2014). *Cartilla Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial*. Bogotá: Ministerio del Interior y de Justicia.
- Velásquez Muñoz, C. J. (2018). *Teoría del desarrollo y su incidencia en las ciudades*. Bogotá: EBSCO.
- Velásquez Muñoz, C. J. (2018). *Teoría del desarrollo y su incidencia en las ciudades*. En: *Uninorte*, 40-52.
- Vidal Perdomo, J. (2005). *Teoría de la organización administrativa colombiana*. Bogotá: Universidad del Rosario .
- Vidal, J. (2015). *Derecho admnistrativo*. Bogotá: Legis.
- Zárate Pérez, A. R. (2012). *La cláusula general de competencia de los entes territoriales en materia económica*. En: *Revista digital de Derecho Administrativo* 7, 11-43.

Relación de gráficas

Gráfica 1. Creación y estructura de las CAR

Gráfica 2. Marco legal de las RAP

Gráfica 3. Nuevas formas de organización territorial

Gráfica 4. Propósitos del plan estratégico regional

Gráfica 5. Gráfica 5. Zonas homogéneas en condiciones de desarrollo

Relación de tablas

Tabla 1. Planeación de la RAPE- Región Central

Anexo A. Relación de Documentos Técnicos y de Conformación RAPE – Región Central

Documento Técnico Soporte_RAPE_Región Central – Versión Final

Acuerdo Distrital 563 de 2014_RAPE

Ordenanza 005 de 2014_Boyacá_RAPE

Ordenanza 0016 de 2014_Tolima_RAPE

Ordenanza 228 de 2014_Cundinamarca_RAPE

Ordenanza 845 de 2014_Meta_RAPE

Gaceta_226-Mayo-23-2014 Informe ponencia al proyecto de Ley 001 de 2014 Senado. Por medio de la cual se presenta ponencia para concepto de constitución de la Región Administrativa de Planeación Especial (RAPE).

Acuerdo Regional 001 de 2014_RAPE "Por el cual se adoptan los Estatutos Internos de la Región administrativa y de Planeación Especial denominada RAPE- Región Central".

Acuerdo Regional 003 de 2018_RAPE "Por el Cual se declaran y adoptan los Hechos Regionales y el Plan Estratégico Regional".

Proyecto de Ley 258 de 2018 Cámara 182 de 2017 Senado.